

UNIVERSITÉ DE CAEN — FACULTÉ DE DROIT

LE DUCROIRE

dans

le problème du crédit à l'exportation

Thèse pour le Doctorat

*Soutenue publiquement dans la Salle des Actes de la Faculté
de Droit*

le Mardi 27 Novembre 1928, à 15 h. 1/2

PAR

M. Yves LAGAUZÈIRE

Jury d'examen :

MM. NOYELLE, professeur, président de la Thèse.

LEPARGNEUR, professeur, suffragant.

SAINT-GERMÈS, agrégé, suffragant.



CAEN

IMPRIMERIE CAENNAISE

16, Rue Froide, 16

1929

LE DUCROIRE

dans le problème du crédit à l'exportation

UNIVERSITÉ DE CAEN — FACULTÉ DE DROIT

LE DUCROIRE

dans

le problème du crédit à l'exportation

Thèse pour le Doctorat

*Soutenue publiquement dans la Salle des Actes de la Faculté
de Droit*

le Mardi 27 Novembre 1928, à 15 h. 1/2

PAR

M. Yves LAGAUZÈIRE

Jury d'examen :

MM. NOYELLE, professeur, président de la Thèse.
LEPARGNEUR, professeur, suffragant.
SAINT-GERMÈS, agrégé, suffragant.



CAEN

IMPRIMERIE CAENNAISE

16, Rue Froide, 16

1929

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1928-1929

Doyen :

M. HENRY NEZARD (I. $\odot$)

Doyen honoraire :

M. EUSTACHE PILON (*, I. $\odot$)

Assesseur au Doyen :

M. ASTOUL (*, I. $\odot$)

Professeur honoraire :

M. CABOUAT (O. *, I. $\odot$)

Professeurs :

- MM. ASTOUL (*, I. $\odot$), professeur de Droit romain.
DEGOIS (I. $\odot$), professeur de Droit criminel, chargé du cours de Droit maritime.
NÉZARD (I. $\odot$), professeur de Droit administratif, chargé d'un cours de Législation minière.
GOMBEAUX (I. $\odot$), professeur de Droit civil, chargé du cours de Droit international privé.
BRIDREY, (I. $\odot$), professeur de Droit romain.
BRUNET (*, $\odot$), professeur, chargé du cours de Législation financière, du cours de Droit constitutionnel et du cours de Droit international public.
LEPARGNEUR ($\odot$), professeur de Droit commercial, chargé d'un cours de Notariat et d'Enregistrement.
NOYELLE ($\odot$), professeur d'Economie politique.
LEMONNIER, professeur de Droit civil, chargé du cours de Droit civil approfondi et comparé.
PERREAU, professeur de Droit civil.
POSE, agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique, du cours d'Histoire des Doctrines économiques et du cours de Législation industrielle.
DEMONTÈS, agrégé, chargé des cours de Procédure civile et de Voies d'exécution.
YVER, agrégé, chargé du cours d'Histoire du Droit français.
SAINT-GERMÈS, agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique.

Secrétaire :

ADDE (I. $\odot$), secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A LA MÉMOIRE
DE
MON PÈRE

INTRODUCTION

Le vote par la Chambre des Députés, en fin de législature, d'un projet de loi tendant à favoriser l'exportation, est le terme actuel en France d'un problème qui a paru depuis la fin de la guerre, dans tous les pays, d'une importance particulière.

Le commerce d'exportation est-il en décadence, ou présente-t-il des difficultés nouvelles ? Est-il donc nécessaire de tenir à son égard une attitude différente de celle d'avant-guerre ? Y a-t-il quelque chose de nouveau dans les relations commerciales entre les pays ? Cette nouveauté est-elle le produit d'une évolution normale ou bien la conséquence de la guerre ?

Il est vrai que, dès avant les hostilités, il existait entre les pays producteurs, une concurrence croissante qui aurait peut-être suffi à poser la question d'une politique de l'exportation. Mais la guerre a, pour chaque pays, aggravé la crainte de se voir dépossédé d'un marché extérieur par une nation rivale.

Avant la guerre, les relations commerciales étaient fondées sur un régime de concurrence et de spécialisation. Les conflits qui avaient ensanglanté les Balkans au seuil de la grande guerre avaient été suffisamment localisés pour n'intéresser que fort peu le régime des échanges internationaux. Ces conflits, d'ailleurs, ne mettaient en jeu que les intérêts de pays secondaires.

Les pays belligérants, après avoir forcé leur production furent obligés de recourir à leurs voisins, c'est-à-dire de

détruire l'équilibre de leur balance commerciale par un énorme excédent d'importations.

Les pays fournisseurs, devant ces demandes pressantes accurent leur capacité productive.

Les résultats de ces pratiques furent deux phénomènes qui pèsent depuis la fin de la guerre sur l'économie mondiale, et qui donnent à son rythme une allure anormale : le déséquilibre des changes, la modification du potentiel productif des nations.

Pour récupérer les déficits accumulés des balances commerciales, les nations éprouvées doivent se rétablir, et puis exporter.

Pour adapter à la paix les transformations faites dans le plan particulier de la guerre, les pays fournisseurs de matériel de guerre doivent exporter.

L'exportation est une nécessité économique et une nécessité sociale :

Une nécessité économique, parce que la spécialisation géographique impose un échange de produits, un troc.

Une nécessité sociale parce que l'exportation évite le chômage.

Les problèmes sociaux, depuis que des collectivités ouvrières se trouvent dressées devant des puissances individuelles ou collectives du capital, ont pris une acuité particulière. Le chômage n'est pas réprouvé au nom seul du droit au travail, mais parce qu'il est susceptible d'engendrer des troubles sociaux.

Ce caractère social de l'exportation n'est pas une création d'après-guerre ; déjà en 1884 M. Haas disait (1) « Les affaires d'exportation se traitent souvent avec des bénéfices insinifants, quand ce n'est pas à perte ; elles contribuent, il est vrai, à amortir les frais généraux par l'augmentation de la production.

(1) Rapport de M. Henri BRUN au Congrès des Conseillers de Commerce Extérieur de 1922 (*L'Expansion Commerciale de la France*, p. 73).

« Les fabricants ont un intérêt primordial à conserver les débouchés qui leur permettront d'occuper leur personnel en morte-saison.

« Il s'agit de garder ses ouvriers et l'ensemble de l'organisation de son travail, ce qui constitue, en quelque sorte, le patrimoine d'une usine. »

Rien n'est à changer à cet avis ; la continuité qu'il prescrit est encore d'actualité. Mais le terme « patrimoine » malgré sa vérité toujours actuelle, est devenu insuffisant devant l'importance sociale du chômage.

L'exportation, nécessaire en tout temps, a subi du fait de la guerre des modifications caractéristiques. Nous n'avons indiqué jusqu'ici que l'influence de la guerre sur l'intensité des courants commerciaux qui la composent. Balance des comptes et potentiel productif déterminent en effet la vigueur d'un courant commercial.

Mais la guerre, outre ces bouleversements, agit encore sur la direction des courants commerciaux et sur la stabilité des débouchés. Ces changements de direction ont deux origines.

La guerre elle-même, obligeant un pays à se spécialiser industriellement dans le seul but de la guerre, lui a fait perdre la clientèle de sa production pacifique.

Les traités issus de la guerre ont bouleversé l'Europe centrale, ont posé des frontières, c'est-à-dire des barrières douanières, entre des régions naguère économiquement unies. Le mouvement protectionniste qui suivit la guerre accrut encore les effets de ces traités.

Une barrière douanière élevée entre deux pays voisins qui jouissaient auparavant d'un courant commercial réciproque, favorisé par le bon marché des transports, rend parfois plus actif un courant détourné, avec un pays beaucoup plus éloigné.

Ainsi libérées par les fournisseurs primitifs, ou disposées à accepter de nouveaux fournisseurs moins coûteux, beaucoup de régions sont devenues des débouchés pour l'exportation.

Sur tous ces terrains nouveaux, les nations productrices se

rencontrent en concurrence, et chacune d'elles essaye par l'élimination de ses rivales d'acquérir la suprématie.

Le problème national dont la solution est de favoriser l'exportation, sera donc de rechercher par quels moyens un pays peut conquérir des débouchés, moyens d'accession ou d'élimination de pays rivaux.

Quel sera le rôle de l'Etat ou d'une initiative privée désirant faciliter la conquête des débouchés ? Il ne semble pas que leur rôle doive être actif. Un débouché ne se stipule pas dans un traité : les négociants exportateurs seront les premiers acteurs de la conquête. A l'Etat ou à des organismes privés incombe le devoir de les seconder.

Pour obtenir un marché, le commerçant devra éliminer son rival en offrant à la clientèle plus d'avantages ; ces avantages pourront concerner le prix, la qualité, ou l'adaptation du produit au marché considéré. Mais en admettant que les produits offerts soient de qualité et d'aptitude égales, le seul avantage à présenter par un produit, porte sur le prix.

L'abaissement du prix, dont nous voyons ici la nécessité, peut être direct, intrinsèque, absolu, ou indirect, dissimulé sous la forme des commodités de paiement.

L'abaissement du prix, le bon marché du produit, constituent l'apanage des pays puissamment industrialisés, largement fournis de main-d'œuvre, où les procédés de standardisation et de rationalisation ont été particulièrement étudiés. Le prix est un élément différentiel principal pour l'écoulement des produits métallurgiques. Cependant, certains produits, qui présentent un caractère artistique ou original, ne sauraient s'accommoder des méthodes de fabrication en série. Les produits de l'industrie de luxe, qui constituent une partie importante de l'exportation française, font partie de cette catégorie. Cette catégorie sera donc l'objet des avantages indirects de paiement.

La commodité de paiement s'impose aussi de façon plus subjective dans certains pays importateurs. L'Europe Centrale et Balkanique, bouleversée par les guerres successives, n'a pas donné à son organisation économique les soins néces-

saires. Les capitaux y font défaut ; la pauvreté de la population, la consommation peu développée, n'encouragent pas leur roulement. Il faudra donc adapter à cette lenteur de circulation les modalités de paiement ; le crédit sera nécessaire, et particulièrement le crédit long.

Les appels au crédit peuvent être notés dès la fin de la guerre et plus récemment : les Annales Franco-Helléniques du 7 octobre 1918 disaient : « L'organisation de l'escompte et du crédit est la condition essentielle de notre expansion économique en Orient (pays de longs crédits) » et M. Vlada Markovitch, président de l'Association des Banques, Directeur de la Banque d'exportation yougoslave, écrivait dans l'Exportateur Français du 1^{er} Janvier 1928 : « Les opérations commerciales sont basées aussi sur les crédits ; cette question devrait être aussi étudiée sérieusement, pour satisfaire les besoins de la vie économique ».

Le crédit est donc nécessaire. Malheureusement, les exportateurs éprouvent à son égard une craintè que M. Pommery décrivait ainsi dans une conférence faite à l'Association des Fabricants de tulle de Caudry (Nord), le 20 Novembre 1925 (1) : « Il nous arrive souvent de recevoir des lettres d'industriels nous disant : « Je veux faire de l'exportation, voulez-vous nous aider ? Nous avons d'excellents produits et nos prix se comparent avantageusement avec ceux des produits similaires étrangers. Bien entendu, nous exigeons le paiement au moment de la remise de la commande, ou l'ouverture d'un crédit confirmé, réalisable en France contre documents d'expédition. »

Cette crainte est souvent aggravée par la longueur des crédits consentis. L'exportation exige des délais de paiement étendus : les maisons de Liverpool et de Manchester sont couramment appelées à faire des crédits de douze à dix-huit mois aux marchands de l'intérieur du Canada, du Mexique et de l'Amérique Latine. La durée des transferts prolonge aussi le découvert : à la longueur du crédit s'ajoutent les

(1) Bulletin Industriel et Commercial de Caudry (12-1925).

délais de couverture et de retour des fonds. Une traite à trois mois de vue sur l'Amérique du Sud devient une ouverture de crédit de cinq mois, plus longue encore pour un tirage sur l'Extrême-Orient.

Puis, à côté des exportations ordinaires, les marchés des gros produits, les fournitures de travaux publics, les affaires traitées avec des collectivités publiques, exigent des conditions spéciales.

Les crédits offerts à ces collectivités doivent forcément s'adapter à leurs facultés de paiement. L'importance du chiffre de la transaction, couvert, par exemple, par une taxe spéciale, impose l'adaptation des paiements partiels à la rentrée des taxes. La durée des crédits consentis est donc parfois inaccoutumée; peut atteindre jusqu'à cinq ans. M. Henry Brun citait au Congrès des Conseillers du Commerce Extérieur de 1922, le fait suivant, rapporté par une grosse firme française de l'Est (1).

« Dans ces derniers temps, nous avons eu à soumissionner des affaires assez importantes en Amérique du Sud ; nous nous sommes heurtés là à la concurrence d'un constructeur, d'une grosse firme américaine qui fait des prix plutôt supérieurs aux nôtres; mais consent un emprunt non seulement du montant des commandes de matériel roulant à fournir, mais avec un supplément d'environ 20 % pour aider à l'amélioration des réseaux. L'emprunt a été consenti au taux de 6.50 %.

« La somme correspondante aux marchés de matériel roulant devait rester déposée dans les banques américaines et portait intérêt, je crois, à 4 %. Les paiements se faisaient aux constructeurs, au fur et à mesure de leurs livraisons, directement par les banquiers.

« La totalité de l'emprunt était amortissable en une période d'une quinzaine d'années.

« Non seulement le gouvernement Argentin à qui cette proposition a été faite a accepté, mais il a doublé la commande,

(1) *L'expansion commerciale de la France*, p. 102.

l'avance du constructeur américain étant doublée du même coup. »

Cet exemple illustre la nécessité du crédit, et du long crédit pour les marchés spéciaux, et précise son action. Le crédit, en diminuant la valeur actuelle du paiement, compense l'augmentation du prix.

Obligé de faire crédit, l'exportateur peut-il immobiliser pendant de longs mois son capital circulant, peut-il figer son fonds de roulement pour favoriser celui de sa clientèle ? Il devra chercher auprès d'une banque la mobilisation de la créance qu'il vient d'obtenir sur son acheteur étranger.

Mais la facilité de mobiliser le crédit a été mise en doute ; nous verrons que l'on a critiqué l'inertie des banques françaises. C'est que les banques, de même que l'exportateur, se posent la question de la sécurité.

Augmenter la sécurité des paiements, c'est réduire la crainte du banquier et favoriser le crédit. Favoriser le crédit c'est activer l'exportation.

Est-ce à dire que le crédit soit le facteur primordial de l'exportation ? On a attribué aux facilités accordées par les banques allemandes avant la guerre, la place considérable occupée sur tous les marchés par les produits de l'industrie allemande. Il semble pourtant que les méthodes commerciales, le talent d'insinuation des prospecteurs, ont fait autant pour l'accroissement de leurs exportations, que l'organisation bancaire de nos voisins de l'Est.

« De même en France, les questions douanières, la dépréciation plus ou moins grave des monnaies, l'état de notre puissance productive future, l'organisation de notre commerce extérieur, sont autant de facteurs qui auront sur l'accroissement de nos exportations, une influence beaucoup plus grande que le régime du crédit » (1).

Cependant le crédit reste une nécessité du commerce d'exportation, et particulièrement depuis la fin de la guerre.

(1) André THÉRY. — *Les grands Etablissements de crédit Français, avant, pendant et après la guerre*, 1921, p. 299.

L'étude de son organisation et des moyens de le favoriser nous paraît d'actualité.

Nous nous proposons d'étudier les moyens susceptibles de lui donner l'essor nécessaire, par l'augmentation de sa sécurité. Nous observerons les expériences faites à l'étranger, nous suivrons les discussions tenues en France sur le moyen de stimuler le crédit à l'exportation en augmentant la sécurité des paiements ou en remédiant à leur insécurité. Nous verrons comment les initiatives privées ou Etatistes se sont adaptées au caractère du commerce qu'elles voulaient encourager. Nous essayerons de déduire de leurs résultats ce qu'il serait bon de faire en France, puisque la question est encore à l'étude, et que la solution n'est que partiellement admise par le Parlement.

PREMIÈRE PARTIE

Les solutions données par l'initiative privée au problème de la sécurité du crédit à l'exportation

CHAPITRE PREMIER

Du crédit à l'exportation, de sa mobilisation et de ses risques

1^o Le paiement des exportations

L'importateur exigeant des facilités, ne paie pas comptant : l'exportateur possède donc sur son client une créance à terme. Bien souvent même, il subordonne l'expédition de la marchandise à la certitude que sa créance lui sera remboursée ou, si la marchandise est déjà expédiée, il subordonne la livraison à l'acceptation du tiré. Les traites documentaires, avec leurs conditions déterminées, documents contre paiement, documents contre acceptation, figurent cette créance. La seconde formule est la plus couramment employée ; elle est en somme la seule qui octroie vraiment du crédit puisque l'importateur ne paie pas au moment où il reçoit la marchandise.

Mais une traite, acceptée par un négociant peu connu ne serait pas admise à l'escompte par le Banquier de l'exportateur. Pour lui donner une valeur bancable, l'importateur désigne une banque chargée d'effectuer le paiement à sa place. La banque, ainsi désignée, notifiera la domiciliation

à l'exportateur. Cette opération est couramment appelée « ouverture de crédit non confirmée. »

Si, d'autre part, cette banque engage avec l'importateur une convention de crédit pour une somme déterminée, et notifie sa décision à l'exportateur, nous nous trouvons en présence d'un crédit confirmé, de caractère irrévocable, qui ajoute une garantie particulière à la traite. La traite documentaire sera, en effet, tirée non sur l'importateur, mais sur le banquier. Le contrat acheteur-banquier et le contrat banquier-vendeur sont indépendants quant à leurs effets. La jurisprudence entend même que l'inexécution des clauses du contrat acheteur-vendeur « si la conformité des documents à la notification de l'ouverture de crédit est reconnue » n'entache, pas de nullité le paiement effectué par la banque au vendeur (1).

Un exportateur peut donc subordonner l'expédition de ses produits à la réception de la lettre lui confirmant un crédit. Le procédé est d'une sécurité incontestable.

Mais l'exportateur peut être amené à faire un crédit moins sûr, c'est-à-dire à accepter le risque de retard au paiement, ou même celui de non paiement. En quoi consistent ces risques ?

Prenons le cas le plus général de la clause « documents contre acceptation ».

L'importateur n'accepte pas la traite, les documents ne sont pas livrés, la marchandise est mise en entrepôt (vente C. A. F.). L'exportateur peut reprendre la marchandise, payer des frais de retour souvent considérables ou faire vendre dans son pays un produit quelquefois spécial dans son emploi, c'est-à-dire correspondant à une mode ou à des conditions déterminées du pays auquel il avait été destiné. Les chances de revente dans le pays d'origine sont donc faibles. Si, d'autre part, l'exportateur se décide, pour éviter les frais de retour, à faire vendre dans le pays destinataire, il se trouve

(1) P. MARAIS. — *Les ouvertures en banque de crédits confirmés et non confirmés.*

en présence de plusieurs difficultés ; son correspondant peut être négligent, ou ignorant des conditions du marché ; les marchandises peuvent se déprécier pendant la durée de la vente, sous l'action des intempéries ou des agents économiques. Des importateurs malhonnêtes, acheteurs de denrées périssables tardent parfois à prendre livraison, pour amener le vendeur à transiger par crainte de dépréciation (1).

Supposons maintenant que la marchandise étant livrée contre acceptation, l'acheteur, sans être défaillant, retarde le paiement. Le vendeur court le risque de ne pas faire face à ses échéances. L'escompteur de sa traite lui tiendra rigueur de la carence d'une signature présentée par lui. Pour attendre le paiement il devra faire appel au crédit, c'est-à-dire déprécier le montant de sa vente des intérêts payés.

Tels sont donc les risques nets courus par l'exportateur. Les risques de non paiement ou de retard au paiement existent tant pour le commerce intérieur que pour le commerce extérieur ; mais leurs origines différentes dans ce dernier cas leur font subir des aggravations, ou leur créent de nouvelles sources qu'il importe de préciser.

Ces risques seront-ils entièrement assumés par l'exportateur seul ? Nous verrons que celui-ci demande au banquier de l'en décharger, en dehors des services que le banquier peut lui rendre habituellement.

Nous allons étudier d'abord les opérations habituelles que le banquier met à la disposition du commerce d'exportation, et nous verrons ensuite si son aide est suffisante. Les banques françaises ont subi de ce fait des critiques nombreuses et parfois méritées. Nous allons voir cependant que le système bancaire français, s'il n'atteint pas le perfectionnement du système allemand d'avant-guerre, n'est pas dépourvu d'efficacité en matière de crédit à l'exportation.

(1) ÉTIENNE. — *Les crédits par acceptation*, page 24.

2° La mobilisation du crédit à l'exportation

Le négociant avant d'exporter, devra donc envisager les risques de non-paiement ou de retard au paiement dont nous venons d'énumérer les causes. Mais si, ayant expédié sa marchandise et reçu en échange une traite acceptée, il veut renouveler son fonds de roulement, il faut qu'il trouve pour escompter sa traite, un banquier n'ayant pas plus de crainte que lui sur l'issue de l'opération. Ce banquier devra, en outre, posséder des capitaux suffisants et assez liquides, les relations nécessaires pour financer l'affaire. Les usages commerciaux de certains pays, qui, depuis l'arrivée des Allemands surtout, ne concevaient point l'achat sans un délai accordé au débiteur, avaient suscité des interventions bancaires indispensables pour éviter au producteur une trop longue immobilisation de ses capitaux. Les Allemands accordaient en Russie et en Chine des délais d'un an (1). Les Anglais admettent le règlement par un chèque ultérieur à la réception de la marchandise.

On a souvent reproché aux banques françaises de ne pas donner une aide suffisante à nos exportateurs. Nos grandes Sociétés de crédit, qui possèdent des comptoirs à l'étranger, font fonction en France de sociétés de Dépôts. Leur rôle n'est point de financer les exportations, mais de conserver et de faire fructifier les dépôts d'une nombreuse clientèle. La nécessité de satisfaire ponctuellement les demandes de retrait les oblige à garder le maximum de liquidité dans leurs investissements. On conçoit qu'elles ne puissent immobiliser pour plusieurs mois leurs disponibilités. Peut-être auraient-elles pu jouer dans un crédit par acceptation un certain rôle ? Mais la prudence exigée par leur fonction nationale les empêche de le tenir. N'avons-nous donc en France rien de semblable aux « merchants-bankers » britanniques, chargés d'accepter les traites, qui, placées ensuite par les

(1) André THÉRY. — *Les grands Etablissements de crédit français*, p. 106 et suiv.

« bill-brokers » sont escomptées enfin par les « Joint stock-banks » ou par les « foreing-banks », leurs filiales ? (1).

La France n'est pas démunie de banques d'outre-mer.

La Banque Française et Italienne pour l'Amérique du Sud finance les importations en France, de cacao, café, sucre, coton, blé, provenant du Brésil, de l'Argentine, du Chili et de l'Uruguay, et nos exportations, vers ces pays, de produits manufacturés, tissus et vins. Elle remplit ce double rôle grâce à ses succursales en Amérique du Sud et au moyen d'acceptations mobilisées par des traites documentaires négociables, qu'elle escompte ou conserve en nantissement d'avances (2).

La « Banque Française du Rio-de-la-Plata » à Buenos-Ayres, avec succursale au Brésil et la « Banque Française et Argentine » à Paris, forment également un groupe synétrique permettant l'acceptation dans le pays importateur et la négociation des traites acceptées dans le pays exportateur. Elles prodiguent largement les avances sur traites documentaires, l'escompte des traites documentaires, les crédits renouvelables.

Enfin nous possédons, depuis 1919, un établissement spécialisé, la « Banque Nationale Française du Commerce extérieur ». Formée au capital de 100 millions, elle bénéficie d'une aide de l'Etat. En vertu de la convention du 28 Mai 1919, corrigée et complétée par les conventions des 21 Juillet et 24 Septembre 1919, approuvées par la loi du 23 Octobre 1919, elle reçoit une subvention annuelle de deux millions (prélevée sur la redevance supplémentaire de la Banque de France, établie par la Convention du 26 Octobre 1917). En outre, elle peut recevoir des avances sans intérêt jusqu'à concurrence de 25 millions de francs, alimentant un compte de réserve spéciale. L'Etat participe aux bénéfices d'après la Convention du 24 septembre 1919.

Elle a pour but de mobiliser les longs crédits à l'aide

(1) ETIENNE. — *Les crédits par acceptation*, p. 91.

(2) ETIENNE. — *Op. cit.* P. 119 et suivantes.

d'un système d'acceptations renouvelées rappelant le « revolving crédit » anglais. La Banque opère la mobilisation des crédits à l'exportation, soit par l'escompte, soit par le procédé suivant. Elle concède à l'exportateur, en échange des traites sur l'Etranger, des avances de 70 à 80 % de leur montant ; les avances sont figurées par des traites à 90 jours au maximum, renouvelables, et escomptables à la Banque de France. Ces traites acceptées par la Banque, donnent à l'exportateur un moyen facile de mobiliser son crédit. Au 31 décembre 1924, le total des crédits d'acceptation mobilisés par la B. N. F. C. E. dépassait 135 millions, tant à l'importation qu'à l'exportation (1).

La Banque pratique en outre toutes les opérations rendues nécessaires par le commerce d'exportation : expédition et régularisation des effets et documents, sauvegarde des marchandises, encaissement, escompte de papier à 3 mois, avances sur factures et documents, avances sur justification d'envoi, avec caution de l'importateur. Sur une moindre échelle, elle assure le change au cours du jour de l'adjudication ; elle cautionne les adjudicataires de fournitures à l'étranger, elle recherche le ducroire des banques étrangères.

A l'importation, elle fait des ouvertures de crédit, des règlements de domiciliations et émet des accreditifs.

Enfin, elle possède un service de renseignements, dits de solvabilité, et un service d'information commerciale. Le résultat de ses recherches paraît dans ses bulletins périodiques, qui ont pour objet de resserrer sa collaboration avec ses clients pour le plus grand profit de notre expansion commerciale.

La constitution de la B. N. F. C. E. a trouvé beaucoup d'entraves qui ont réduit son action. Cependant, elle a justifié la remarque suivante du Congrès des Conseillers du Commerce Extérieur, réuni à Lyon, en octobre 1924 : « Le Congrès constate que, grâce à l'effort poursuivi par la B. N. F.

(1) Exposé de M. Carpentier, directeur, au Congrès du Com. Ext. 1922. *L'expansion commerciale de la France*, p. 122.

C. E. et aux résultats obtenus dès à présent par cet Etablissement, le problème de la mobilisation des crédits à l'exportation apparaît désormais comme résolu en France. »

Si l'on ne peut contester la constatation du Congrès pour les pays où la B. N. F. C. E. a pu établir des succursales ou des agents, notamment l'Italie, où la succursale de Milan est prospère, et l'Europe Centrale, il n'en est pas de même pour d'autres contrées où notre influence serait nécessaire.

Cependant, certaines banques étrangères établies en France rendent, en la matière, d'excellents services ; notamment l'Anglo-South American Bank C^o Ld, dont la succursale de Paris favorise notre expansion vers l'Amérique du Sud ; de même, la « Hongkong and Shanghai Banking Corporation » qui facilite par sa succursale de Lyon les importations de Chine et par celle de Saïgon, le commerce de nos colonies d'Extrême-Orient. Enfin, des banques coloniales, spécialisées géographiquement, secondent notre commerce avec notre empire colonial (1).

M. Martin Bloch, dans son rapport au Congrès des Conseillers du Commerce Extérieur, en 1922, préconisait l'aide des banques locales. On a souvent déploré leur disparition devant l'extension excessive des grands établissements de crédit. Le banquier local, travaillant avec ses capitaux ou ses commandites, connaissait bien sa clientèle, les tenants et les aboutissants de ses affaires. Il était plus habile que l'agent d'un grand établissement de crédit, à financer une opération. Mais l'extension des succursales des établissements de crédit n'a pas fait disparaître les banques locales rendues nécessaires par les affaires de la région où elles travaillaient (2).

Elles peuvent encore rendre, dans la mesure de leurs disponibilités, et de leur crédit, les services demandés par M. Martin Bloch. Il est simplement à craindre que leur puissance soit trop limitée pour pouvoir fournir des services

(1) DUFOURCQ-LAGELOUSE. — *Les Banques étrangères en France.*

(2) René THÉRY. — *Les grands établissements de crédit français.*

réels. Cependant M. Martin Bloch fait remarquer avec raison, que « chaque banquier a un pouvoir d'escompte et d'immobilisation qui joue non suivant l'importance de ses disponibilités, mais en raison directe de la confiance qu'il inspire. » Malgré cela, en matière d'importation par exemple, l'exportateur étranger recherchera de préférence à l'acceptation d'une banque locale, celle d'un établissement notoirement connu. Retenons cependant que les banques locales et régionales peuvent intervenir, pour fournir auprès d'une banque d'outre-mer une garantie subsidiaire, ou un premier degré d'escompte.

Considérons comme fondée, la constatation du Congrès, précédemment citée.

Si le problème de la mobilisation du crédit à l'exportation est théoriquement résolu, son extension pratique est peut-être limitée par l'importance des risques attachés à l'octroi du crédit. Nous allons donc étudier, dans le chapitre suivant, la nature et la manifestation de ces risques, et nous essayerons de les circonscrire de façon à leur opposer un remède.

3° Les risques du crédit à l'exportation

Le négociant exportateur, en faisant crédit à son client, et le banquier escompteur courent plusieurs risques que nous classerons provisoirement sous deux rubriques : les risques normaux et les risques anormaux.

Le risque normal est celui qui affecte le commerce en général, chaque marché en particulier, mais dont le caractère essentiel est d'être prévisible ; c'est celui que tout commerçant calcule en faisant figurer dans sa comptabilité des comptes de réserve et de provision.

Le risque normal peut être d'origine purement commerciale, tenant à la situation individuelle du client, à sa moralité, à la conduite de ses affaires. Il est aussi normal s'il est inhérent à la situation d'un marché à un moment donné, marché local, ou dépendant d'un mouvement économique connu. La modification du cours d'une matière, par exemple,

mettant en péril la situation commerciale de ceux qui en traitent, réalise le risque.

Le risque commercial existe aussi bien pour le crédit au commerce intérieur que pour le crédit à l'exportation, mais il est dans ce dernier cas aggravé par deux faits : la longueur du crédit, l'éloignement du destinataire.

La durée des crédits, qui ne dépasse pas trois mois pour le commerce intérieur, atteint souvent six, douze ou vingt-quatre mois pour l'exportation. Nous verrons que certaines grosses affaires ont été traitées et financées en Belgique avec des crédits de trois et cinq ans. Or, si l'on peut déduire du fonctionnement actuel d'une maison de commerce la sécurité de ses paiements pour une durée de trois mois, il est beaucoup plus difficile de préjuger d'un avenir plus lointain. Les chances d'insertion d'une crise entre la commande et le terme de la dette résultante, sont d'autant plus grandes que le délai est plus étendu. La connaissance de la solvabilité future de l'acheteur est donc d'autant plus imprécise que le découvert accordé est plus long.

D'autre part, il est possible d'obtenir sur un marché intérieur des renseignements précis. Il existe des agences, en Amérique du Nord notamment, donnant, même sur des firmes étrangères, des informations utilisables. Enfin, l'Office National du Commerce extérieur, les attachés et agents commerciaux français, essayent de donner sur certains pays le maximum de renseignements. Malgré cela, la précision des renseignements sur la plupart des clients étrangers fait défaut. Elle manque particulièrement pour les pays de l'Europe Centrale, but principal des prospections des pays exportateurs. Dotées d'une organisation économique et bancaire encore en gestation, ces nations échappent souvent aux investigations de nos organes d'information.

Quant à l'information bancaire, nos exportateurs sont souvent obligés de la demander aux banques étrangères, car nos établissements de crédit n'ont qu'une extension très réduite à l'étranger. Or, solliciter le secours d'une banque étrangère,

c'est favoriser un concurrent en lui indiquant un débouché nouveau.

L'ignorance où l'on est des pays nouveaux est donc génératrice de risques, puisqu'elle oblige l'exportateur et le banquier à travailler dans l'inconnu. Mais elle est aussi la source d'autres risques de nature juridiques qui, bien que normaux, ne sont pas négligeables.

Ces risques tiennent à la nature du contrat passé entre le vendeur et l'acheteur. Ce contrat, figuré le plus souvent par une traite, comporte une acceptation du débiteur, dont la validité est sanctionnée de façon différente dans les législations diverses. Cependant, la commission internationale tendant à l'unification du droit en matière de lettre de change, a cherché à diminuer ce risque. En pratique, la méconnaissance des coutumes commerciales et des procédures de protêt et de recouvrement, et même le défaut de recours sont la source de pertes ou de retards préjudiciables, bien caractéristiques du commerce d'exportation.

Les causes des risques précédemment étudiées offrent une certaine part de certitude : on peut prévoir une mauvaise récolte de café, on peut connaître les difficultés juridiques d'un règlement. D'autres sources sont beaucoup moins franches : on les qualifie d'anormales.

Nous classons dans une première catégorie, les risques anormaux par leur ampleur (nous verrons dans l'étude des garanties la justification de cette classification). Parmi eux, les risques directement politiques sont ceux qui mettent en péril les contrats de fournitures passés entre les exportateurs et les collectivités publiques. Ces contrats sont caractérisés par l'importance de leur montant et par la longueur des crédits qui entrent dans leurs clauses. Nous leur assimilons d'ailleurs les contrats passés avec des Compagnies concessionnaires, jouant dans l'économie publique des collectivités, un rôle important : fournitures de matériel de chemins de fer, constructions navales, etc..., Mais ceux-ci ont du moins l'avantage sur les premiers d'être le plus souvent conclus avec des personnes morales de droit privé. Les représentants

des collectivités publiques, en effet, disposent de la puissance de paiement. Les changements causés dans leurs rangs par une crise politique peuvent les inciter à dénouer un marché déjà conclu, ou à refuser le paiement de fournitures dont ils ne reconnaissent plus la nécessité. Il n'existe pas de tribunal pour les contraindre ; seule une action diplomatique, une pression politique parvient à faire obtenir le règlement.

Les bouleversements politiques, tels que les mouvements d'indépendance d'une province, les révolutions, les guerres, diminuent la productivité du pays qui les subit. La conclusion des contrats privés et leur exécution deviennent difficiles ; la révolution latente au Mexique, la guerre civile continuelle en Chine rendent précaire le commerce international avec ces pays, par les ruines qu'elles produisent et par l'absence d'une autorité définie. La Russie, d'ailleurs, est un exemple typique de l'influence de l'anarchie intérieure sur le commerce. La difficulté que les exportateurs ont trouvée à traiter en toute sécurité avec des sociétés russes, a mis ce pays en dehors du concert commercial des nations civilisées.

D'autres risques sont d'origine purement économique, mais sont aussi considérés comme anormaux parce qu'ils menacent l'économie entière d'un pays. Toute crise affectant le produit principal d'un pays spécialisé à l'extrême aura une répercussion fâcheuse sur les fournisseurs de ce pays en rendant plus difficiles les recouvrements sur ses ressortissants appauvris. Une récolte déficitaire entraînera de nombreuses déconfitures dans un pays pratiquant la monoculture. L'Amérique du Sud offre l'exemple de nations encore peu industrialisées. Leur production, insuffisamment variée, ne leur permet pas d'équilibrer les pertes d'une branche de leur économie par les bénéfices des autres. En résumé, les risques sont d'autant plus grands que l'économie du pays considéré est moins variée.

Dans les pays comportant une situation politique et économique saine, les conflits d'intérêts qui opposent parfois des branches différentes de la production présentent d'autres dangers. Ces conflits se traduisent par des réformes douanières

issues de conceptions doctrinales différentes, par des mesures fiscales, par des modifications de prix, qui créent dans le pays une période d'ajustement stérile. Par exemple, l'abaissement des taxes sur l'exportation du nitrate, au Chili, mettrait en meilleure posture les producteurs de ce pays pour lutter contre les fabricants d'engrais synthétiques, mais il aurait sur le budget du Chili une action nuisible aux intérêts généraux du pays.

Les risques que nous venons de définir sont anormaux, mais ont existé de tout temps. Sur eux vient se greffer une situation particulière créée par la guerre et qui les aggrave, ou modifie leurs manifestations.

La guerre a eu une influence néfaste sur la mentalité commerciale.

M. Peschier rapportait à la Semaine de la Monnaie, en 1922 (1) que « l'affaiblissement général de la moralité commerciale, l'extrême bienveillance que l'on relève dans l'Europe entière (en France en particulier, règlement transactionnel), les causes nouvelles d'incertitude du lendemain qui menacent virtuellement les entreprises les mieux assises, ont posé à un degré plus aigu qu'à une autre époque la question de la sécurité des paiements. » Les vendeurs se sont, en effet, heurtés en Roumanie à un moratoire légal, permettant aux acheteurs roumains de retarder le règlement de leurs dettes envers les étrangers. La Pologne est souvent qualifiée de « mauvais payeur » — l'Argentine et le Chili de « payeurs négligents ».

La Commission du Ducroire Belge rapporte en 1926 un fait typique : « Le Ducroire Belge, ayant garanti un certain nombre de créances sur les Chemins de fer de l'Etat Argentin, il ne semblait pas que l'on fût disposé à faire le nécessaire, dans ce pays, pour mettre l'administration des Chemins de fer en mesure de faire face à ses engagements. »

La Commission demandait au gouvernement belge d'intervenir « d'une façon pressante auprès du gouvernement argen-

(1) *La politique financière et monétaire de la France*, p. 302.

tin, pour le prier de mettre fin à une situation que ne justifie pas l'état prospère de ce pays. »

Les traités ont remanié l'Europe centrale et orientale. Des barrières douanières nouvelles ont surgi entre les régions économiques qui, auparavant, collaboraient, notamment entre l'Autriche et la Hongrie. A la faveur d'accords commerciaux entre les nouvelles nations, des courants commerciaux se sont élaborés, ont abandonné leurs premières bases, ruinant les provinces naguère prospères. Le procès des optants-Hongrois de Transylvanie, montre les difficultés présentées par l'exécution des traités de paix.

L'exportateur aura donc à accorder des crédits à des ressortissants de pays instables au point de vue économique et politique.

Quoique la période des changes erratiques paraisse se terminer puisque nous assistons à des stabilisations légales successives dans les pays à monnaie dépréciée, avec retour relatif à la convertibilité, il existe encore certains pays en mauvais état monétaire ou simplement en état de stabilité expérimentale. La situation de leur monnaie est subordonnée à une politique intérieure financière prudente, à une balance des comptes extérieurs favorable.

Ne peut-on craindre que les conditions multiples exigées pour maintenir la monnaie à une valeur internationale fixe, ne viennent un jour à faire défaut ? La première expérience belge notamment peut faire craindre cette éventualité. L'exportateur qui aura stipulé en monnaie du pays acheteur, verra alors son recouvrement diminuer de valeur. Il perdra dans l'opération une partie ou la totalité de son profit.

Le change subira des variations sous l'influence d'une balance des comptes défavorable. Nous y verrons une source économique de risques, si la variation est produite par une carence dans la production ; nous y verrons une source politique, si une politique douanière justifiant des représailles entrave les importations, si une fiscalité excessive augmente les prix de revient.

Mais ces variations sont encore beaucoup plus graves si

la monnaie est avariée par suite de l'inflation intérieure, si la possibilité qu'a l'Etat de remplir ses engagements est constamment conditionnée par un facteur politique comme la supériorité d'un parti, la primauté d'une doctrine, etc...

Quel sera l'effet des facteurs économiques sur le change et celui des facteurs politiques ? La mesure en sera difficile à établir. Il est certain cependant que « n'étant pas divisé, atteignant globalement la totalité des créances sur un même pays » (1), le risque de dépréciation du change est particulièrement dangereux. Nous pouvons donc le comprendre parmi les risques anormaux, sans lui attribuer un régime spécial. D'ailleurs, les opérations de change à terme ont précisément pour but d'atténuer les risques de pertes dues aux changes. La Banque Nationale Française du commerce extérieur s'est mise à la disposition des exportateurs pour faciliter l'assurance du change par les achats et ventes de devises appréciées. L'Office de compensation de change à terme, maintenant supprimé, avait pour but de concentrer ces opérations afin de diminuer les écarts de cotations (2).

Mais une remarque se dégage de la difficulté que l'on éprouve à distinguer les éléments constitutifs des variations du change. Dans tout risque, nous trouvons, en effet, un élément politique, un élément d'économie générale, un facteur purement commercial. Nous avons divisé les risques en normaux et anormaux, en commerciaux et politiques, mais dans la pratique l'interpénétration des causes de crises est telle qu'il est presque impossible d'en déterminer la nature exacte. Une même cause s'appliquant à des marchés différents engendre un risque commercial pour un petit marché, un risque anormal pour un gros contrat. Nous verrons cependant que cette discrimination doit se faire pour savoir qui doit assumer le risque. On peut admettre une présomption de la priorité des risques politiques pour certains pays, souffrant d'une situation instable. On peut admettre aussi que les gros

(1) M. Dior au Congrès du Comm. ext. 1921.

(2) POMMERY. — *Changes et monnaies*.

marchés de fournitures, les contrats passés avec les collectivités publiques sont soumis par essence à des risques politiques ou anormaux plutôt qu'à des risques commerciaux ou normaux.

Mais nous verrons, par les solutions données en matière d'assurance-crédit qu'un risque se dégage de ceux que l'initiative privée peut absorber, uniquement fondé sur l'idée de force majeure et qu'on appelle risque catastrophique. La notion de risque catastrophique, englobant à la fois les origines politiques et certaines origines commerciales du risque, ne pourra être précisée que lorsque nous connaîtrons la nature et l'action de l'assurance des crédits.

Le risque, quelles que soient son origine et sa nature est donc le facteur de résistance le plus redoutable pour l'exportateur et le banquier. Le problème des crédits à l'exportation, en dehors de la solution du financement demande la solution « atténuation du risque ». Nous verrons que ces deux solutions après avoir été confondues, par l'initiative privée dans le ducroire bancaire, par l'initiative de l'Etat dans divers organismes, se sont trouvées nettement séparées.

Atténuer les risques divers du crédit à l'exportation est donc le but des recherches privées et gouvernementales dans les pays exportateurs. Des garanties diverses ont été envisagées, nationales et internationales.

CHAPITRE II

Des garanties du crédit à l'exportation et du ducroire bancaire

1° L'échec des garanties internationales

Dans l'octroi d'un crédit documentaire ordinaire, nous rencontrons une double difficulté. D'une part, le producteur ne consent à exporter que s'il a la certitude d'être payé ; d'autre part, le banquier qui finance l'opération, compte sur la solvabilité de l'importateur, mais aussi sur la garantie de l'exportateur, en cas d'insolvabilité du premier. Sera-t-il donc nécessaire de recourir à un organe supplémentaire, chargé de garantir à la fois l'exportateur et son banquier contre tous les risques de perte provenant d'une carence de l'acheteur, ou la banque pourra-t-elle seule les assumer ?

S'il en est ainsi, la garantie sera-t-elle donnée par le banquier de l'exportateur, ou par celui de l'importateur ? Nous étudierons plus loin cette question. Cependant la garantie d'un banquier du pays importateur dépend pour les risques anormaux, tout au moins, de la solvabilité et de la situation du pays lui-même. Cela nous rappelle un système imaginé pour favoriser dans les pays affectés par la guerre les importations des matières de première nécessité : le plan Ter Meulen que M. Mireaux décrit ainsi (1) :

« Une Commission Internationale, composée de banquiers et d'hommes d'affaires, sera constituée sous l'égide de la

(1) *Les crédits à l'exportation.*

Société des Nations. A cette Commission, les gouvernements désireux d'adhérer au projet, feront connaître quelles garanties ils constitueraient en gage des crédits commerciaux susceptibles d'être accordés à leur pays. Après examen de ces garanties, la Commission autorisera le Gouvernement à émettre des obligations pour une valeur qu'elle fixera.

La monnaie dans laquelle chaque obligation sera libellée est déterminée par le Gouvernement intéressé. Les rentes, provenant des garanties seront affectées au service des obligations et à la constitution d'un fonds d'amortissement et de réserve destiné au remboursement d'une partie de ces obligations.

Ces obligations dont le Gouvernement intéressé pourra faire usage pour son propre compte ou qu'il pourra prêter à ses nationaux seront données en garantie par les importateurs aux exportateurs. Supposons qu'une lettre de change garantie par une obligation *Ter Meulen* arrive à échéance : le tiré la rembourse et lui retourne l'obligation. Il la refuse ? L'obligation est présentée au Gouvernement qui l'a émise. Si le Gouvernement refuse de la racheter, elle est vendue comme une valeur ordinaire, et le créancier se paye sur le produit de la vente. »

Ce plan est l'application du Ducroire à l'importation. Or, la garantie donnée par le pays importateur est fonction de sa situation politique et économique. Imaginé pour favoriser les pays affectés par la guerre, dans une situation encore instable, il pourrait peut-être couvrir les risques de variations du change, mais non les risques purement commerciaux. Dans l'exemple donné, on peut se demander quelle peut être la valeur commerciale d'une obligation impayée par le Gouvernement qui l'a émise et qui la garantit. Et, d'ailleurs, l'avenir du pays importateur qui est le fondement du risque politique servirait lui-même de garantie. Cela paraît paradoxal.

Le plan *Ter Meulen* n'eut pas grand succès : il fut simplement appliqué à l'Autriche pour les matières de

première nécessité. Malgré ses défauts, il est bon de ne le point rejeter en entier. Il aurait pu rendre des services pour les pays à change avarié, mais jouissant d'une situation économique saine ou en progrès.

Son principal défaut était d'admettre en gage une valeur psychologique d'essence variable. Quelles que soient les garanties matérielles, produits de taxes et de douanes, etc..., attribuées aux obligations émises, leur valeur dépend trop de la volonté que peut avoir le Gouvernement de les rembourser.

Pour donner à la garantie une valeur plus assise et plus directe, on a proposé à la Conférence de Bruxelles, conférence financière convoquée par la Société des Nations le 24 septembre 1920, de faire reposer un droit de nantissement du banquier escompteur sur les marchandises vendues à crédit par le producteur. Les crédits garantis appelés « crédits de finition » s'inspiraient des « letters of hypothecation » pratiquées par les banques anglaises. Mais ils supposaient l'expédition directe, par le producteur, de ses produits. Or généralement, l'intermédiaire commissionnaire s'impose, rendant le système impraticable. La proposition n'a donc pas été retenue.

Ces essais nous montrent l'importance internationale prise par le problème des garanties du crédit à l'exportation. Leur échec nous oblige à rechercher dans le cadre national, le remède à l'insécurité des paiements. Bornant donc notre étude à des horizons plus limités, nous envisagerons seulement la nécessité des garanties nationales fournies par l'initiative privée ou par l'Etat.

Nous verrons que suivant les cas, la charge de garantie a été donnée à l'organe financier lui-même, ou à un organe différent. La nature de cet organisme sera privée ou officielle selon qu'il aura pour objet *principal* de faire face à un risque d'origine commerciale ou à un risque d'origine politique.

Cette garantie prendra deux formes, suivant la notion qu'on aura du risque. D'une part, nous aurons le *ducroire*

bancaire : c'est la conception qui paraît la plus simple ; d'autre part, l'assurance des crédits à l'exportation. Divers auteurs ont prétendu que le risque du crédit est assurable. La question ne nous intéresse que partiellement puisque nous prétendons étudier seulement le dueroire et son application à la garantie du crédit au commerce extérieur et notamment à l'exportation.

Cependant, nous verrons que l'assurance des crédits est une conception évoluée, ou perfectionnée, du dueroire bancaire, et que, jusqu'à nos jours, si sa pratique tend à l'assurance véritable, de caractère mathématique, elle n'est pas complètement parvenue à son but. Aurait-elle mieux atteint son degré suprême de perfectionnement, il resterait encore quelques risques qui ne sont pas assurables ; ce sont ceux qui ont une cause politique pure ou une cause majeure incalculable.

Nous nous proposons donc d'étudier maintenant la notion de dueroire, son application simple, ses modalités privées et ses modalités étatiques, et son évolution vers l'assurance-crédit qui a marqué très nettement les essais faits par plusieurs Etats.

2°. — Définition juridique du dueroire bancaire

Le dueroire bancaire est issu du dueroire du commissionnaire. En règle générale, le commissionnaire ne répond pas du préjudice que l'opération conclue par lui peut causer au commettant, du moment que ce préjudice n'est pas imputable à sa faute.

Cependant le commissionnaire peut se porter dueroire, c'est-à-dire s'obliger à garantir la bonne fin de l'opération, le paiement du prix des marchandises qu'il a vendues pour le commettant.

Cela peut être l'effet d'une disposition légale (commissionnaire de transport) — ou d'usages constants et indiscutables — ou d'une convention particulière (1). Ce dernier cas est le seul qui nous intéresse ici.

(1) LACOUR et BOUTERON. — *Droit commercial*, n° 948.

La convention de *ducroire* stipule donc que le commissionnaire garantit à son commettant l'exécution des contrats passés avec les tiers : il est garant de la solvabilité de l'acheteur et responsable du paiement du prix. Le vendeur, en échange, accorde au commissionnaire une rémunération supplémentaire, par exemple une commission double.

Le commissionnaire *ducroire* traite en son propre nom, et le tiers n'est pas obligé envers le commettant. L'obligation du commissionnaire envers le commettant est principale. Son rôle est donc différent de celui de la caution, qui n'a vis-à-vis du vendeur, qu'un engagement accessoire.

Le commissionnaire *ducroire*, recevant une rémunération supplémentaire en échange de la responsabilité qu'il prend de rembourser le commettant en cas de défaillance de l'acheteur, apparaît comme un assureur de solvabilité. L'augmentation de la commission constitue la prime d'assurance.

Cependant, la jurisprudence considère que la responsabilité du commissionnaire *ducroire* est plus rigoureuse que celle de l'assureur ordinaire, car elle n'est pas subordonnée à la preuve de l'insolvabilité du tiers.

Elle est engagée par le seul fait de la non-exécution du contrat au terme fixé (Paris, 4 décembre 1919) (1). Cette décision paraît résulter de l'indépendance des contrats qui lient d'une part le commissionnaire et le commettant, d'autre part, le commissionnaire et l'acheteur.

Dans la coutume anglo-américaine les dispositions sont analogues (2).

Soumis à une obligation personnelle, le commissionnaire *ducroire* est responsable sur tous ses biens. On peut donc concevoir que pour des marchés de faible importance, le vendeur puisse se contenter de cette seule responsabilité. Il n'en est plus de même lorsque le montant de la négociation est considérable. Le vendeur se trouve alors en présence d'un acheteur qu'il ne connaît pas et d'un

(1) LACOUR et BOUTERON. — N° 948, *op. cit.*

(2) BOUVIERS-LAW Dictionary. Rub. *Dél. créderé commission.*

commissionnaire qui n'a pas une surface suffisante pour l'assurer du paiement en cas d'insolvabilité de l'acheteur. La substitution au commissionnaire d'un banquier donnant sa garantie, permet de réduire la difficulté.

MM. Terrel et Lejeune définissent le ducroire bancaire « le contrat d'assurance par lequel le banquier garantit le vendeur contre les risques d'insolvabilité de l'acheteur » (1). Le vendeur désirant obtenir cette garantie peut la demander au banquier de l'acheteur ou à son propre banquier.

Dans le premier cas, il ne consent à expédier la marchandise que si le courtier l'assure que les marchés conclus seront garantis par une ou plusieurs banques de l'importateur.

Le courtier soumet à une banque la liste des importateurs désireux de traiter avec lui. Le vendeur, prévenu de la réponse favorable de la Banque, effectue l'expédition. Tel est le schéma du ducroire au commerce d'importation. Le banquier ducroire est désigné par le courtier ou par l'importateur.

Cette opération est d'un usage courant dans certaines transactions coloniales ; le ducroire est souvent demandé par les négociants en tissus anglais pour leurs ventes en Afrique. nous verrons que la Banque Française de l'Afrique l'accorde fréquemment. Il est réalisé par simple convention : un acte ou une lettre remise au vendeur par le banquier qui s'oblige à payer le vendeur au cas où l'acheteur ne remplirait pas ses engagements.

Le banquier qui se charge de la garantie exige une commission de ducroire variable de 1/4 à 2 %, qu'il évalue conformément aux usages bancaires, suivant le risque couru.

La garantie du banquier de l'exportateur, dans le deuxième cas, est moins facile à obtenir ; le banquier ne peut garantir la bonne fin de l'opération que si les renseignements qu'il possède sur l'acheteur sont suffisamment favorables. C'est un service exceptionnel qu'il peut rendre à sa clientèle. Nous étudierons plus spécialement les réalisations de cette garantie.

(1) *Traité des opérations commerciales de Banque.* (TERREL et LEJEUNE).

La mise en œuvre du ducroire de banque comprend plusieurs stades : promesse du ducroire, engagement de l'opération, réalisation.

La promesse de ducroire, accordée, comme nous l'avons vu, sur la demande de l'exportateur et représentée par l'acceptation de la Banque notifiée au vendeur, est analogue à la confirmation d'un crédit par acceptation. Elle comprend, en effet les mêmes éléments et c'est en vertu de cette promesse que s'engagera l'opération commerciale. Ses effets seront donc absolument identiques. Le contrat de garantie prend naissance par le fait même de la déclaration affirmative du banquier (1). Le vendeur est débiteur de la commission, le banquier est irrévocablement garant du paiement.

En possession d'une promesse de ducroire, le vendeur peut se contenter de la convention que nous avons définie plus haut, ou bien utiliser deux procédés qui groupent le financement et la garantie de l'opération.

1° *Le double tirage.* — L'exportateur crée deux traites : l'une sur le tiré, à l'ordre du banquier ducroire, égale au montant des débours (prix, transport, assurance, profit brut), l'autre sur le banquier ducroire, du montant de la première diminué de la commission de ducroire.

Ces deux traites sont envoyées au banquier ducroire, accompagnées des documents ordinaires ; connaissance ou lettre de voiture, facture, police d'assurance. Elles sont généralement tirées à la même échéance.

Le banquier ducroire, sollicite de l'acheteur l'acceptation de la première traite ; ainsi couvert, il renvoie au vendeur la traite tirée sur lui-même, munie de son acceptation. Cette seconde traite peut circuler comme une traite ordinaire de banque ; l'exportateur trouvera facilement la faculté de la négocier, s'il ne préfère attendre l'échéance. A l'échéance le banquier paiera la traite tirée sur lui avec les fonds versés par l'acheteur.

Jusqu'ici, sauf la création d'un effet tiré sur l'acheteur, le

(1) P. MARAIS. — *Des ouvertures en banque de crédits confirmés et non confirmés.*

système fonctionne comme une acceptation sur crédit confirmé. Le banquier s'oblige directement envers le vendeur.

Mais il n'y a pas seulement, entre double tirage et crédit confirmé une simple analogie de forme. Le crédit confirmé, comme le ducroire, a pour but de rendre irrévocable la contre-partie d'une transaction, paiement immédiat, ou règlement différé représenté par une créance à terme.

Le vendeur d'une marchandise, en possession d'un accreditif, est titulaire d'un droit principal sur le banquier émetteur de la lettre de crédit. Le ducroire, donné par le banquier de l'importateur lui octroie le même droit.

L'analogie est moins serrée, entre le ducroire accordé par le banquier de l'exportateur et le crédit confirmé. Au lieu d'être désigné par l'importateur, le banquier ducroire est sollicité par l'exportateur. Il y a donc une différence originelle qui se traduit d'ailleurs dans les risques de l'opération pour le banquier. Le gage du banquier émetteur de crédit confirmé comprend non seulement la valeur des marchandises désignées sur les documents, mais toutes les garanties accessoires que l'importateur veut lui consentir. Le gage du banquier ducroire de l'exportateur est limité à la valeur, sur le marché étranger, des marchandises expédiées.

Cette différence n'intervient, on le voit, que dans les aléas de la transaction, et n'entache pas l'analogie juridique de ces deux opérations bancaires.

L'une et l'autre sont, en effet, déterminantes du contrat vendeur acheteur.

L'une et l'autre créent à la charge du banquier une obligation directe, ayant le vendeur pour bénéficiaire.

L'une et l'autre comportent une obligation de l'acheteur envers le banquier, obligation indépendante de la précédente.

Par analogie du double tirage avec le crédit confirmé, nous pouvons donc définir les effets de cette convention (1) :

a) la convention du ducroire n'est pas révocable par l'effet de la seule volonté du banquier ou de l'acheteur ;

(1) MARAIS, *op cit.* — ETIENNE. — *Les crédits par acceptation.*

b) les exceptions du contrat banquier acheteur (mort, faillite de l'acheteur) ne peuvent prévaloir contre le crédit confirmé ou contre la convention du ducroire.

c) l'acheteur reste tenu à l'égard du vendeur ;

d) les exceptions du contrat, vendeur-acheteur (résolution nullité de la vente) ne peuvent prévaloir contre l'obligation du banquier ;

e) les porteurs successifs de la traite sur le banquier bénéficiant, comme le tireur, de l'irrévocabilité ;

f) l'irrévocabilité est acquise à dater de la promesse de ducroire (date de l'envoi). Nous ne considérons que le cas où l'envoi a été régulier, la banque ne vérifiant que la conformité des documents avec la facture.

Le banquier ducroire s'est engagé à rembourser le tireur quelle que soit l'attitude de l'acheteur. Si celui-ci ne paye pas, la seule ressource du banquier est d'exercer contre lui les poursuites qu'il croira nécessaires pour augmenter ses recouvrements. Cependant, il possède une traite portant la signature du tiré et celle du tireur, qui seraient engagés solidairement d'après l'art. 118 du code de commerce si une clause ne dispensait le tireur de la garantie. Cette clause est exprimée par la mention : « sans garantie » qui, *en principe* doit figurer sur la traite, à côté de la signature du tireur.

D'ailleurs, la clause « sans garantie » ne supprime pas entièrement les obligations de l'endosseur ; elle réduit la négociation de la traite à une cession de créance pure et simple (1). L'endosseur reste donc garant de l'existence de la créance. Sa responsabilité serait engagée par exemple si la signature du débiteur principal était fausse.

« La clause de non-garantie ne peut être invoquée que par l'endosseur, elle n'entache pas la garantie des endosseurs précédents ni subséquents » (2). Elle implique une sorte de contrat d'assurance en vertu duquel le bénéficiaire de l'endos-

(1) LACOUR et BOUTERON. — *Dr. Com.*, p. 1218.

(2) LYON-CAEN, et RENAULT. — *Droit Commercial*.

sement supporte à la place de l'endosseur le risque de l'insolvabilité du tiré.

Cependant, si la clause « sans garantie » est, en principe, obligatoire pour couvrir la responsabilité du tireur vendeur, elle constitue en pratique un danger pour son crédit, en cas de négociation ultérieure. Elle supprime, en effet, une signature, c'est-à-dire une garantie du paiement ; elle diminue le nombre des recours à exercer et la chance d'être remboursé en cas de défaillance des coobligés. Or, en l'absence de cette mention, les bénéficiaires des endos successifs ne sauraient se voir opposer la convention conclue entre le tireur et le banquier ducroire. En pratique, la mention ne figure pas sur la traite. La preuve de la garantie de paiement donnée par le banquier est alors faite par un acte séparé (1). On admet qu'une lettre signée par le vendeur jointe à la traite remise au banquier ducroire, ou même le bordereau donnant le décompte de l'opération, avec la figuration de la commission du ducroire, constitue des preuves suffisantes du contrat de ducroire.

2^o *Le forfait d'escompte.* — Le vendeur tire sur l'acheteur une traite à l'ordre du banquier ducroire. Le banquier ducroire escompte cette traite au taux ordinaire de leurs négociations, mais en percevant, en outre, la commission de ducroire convenue entre eux. L'application et l'effet de la clause « sans garantie » sont les mêmes que dans le cas précédent.

Le banquier, ayant accepté un double tirage ou escompté à forfait une traite documentaire, s'est donc substitué au commissionnaire. Il a pris à sa charge toutes les obligations qui incombaient à celui-ci, mais seul l'engagement du banquier est identique à celui du commissionnaire. On ne saurait pousser plus loin une analogie, rompue par la différence de leurs fonctions. Le commissionnaire place les marchandises, et parfois les entrepose, tandis que le banquier fait du crédit et n'entrepose que dans des cas exceptionnels.

(1) TERREL et LEJEUNE. — *Traité des opérations commerciales de banque.*

La banque ducroire garantit le paiement de l'effet qu'elle a escompté ou accepté, en vertu du contrat de ducroire et ne possède aucun recours contre son cédant. Celui-ci garantit seulement l'existence de la créance.

Cet endosseur est donc d'une nature particulière et la cession de sa créance au banquier ducroire paraît différente de la négociation ordinaire des effets de commerce. « Tandis qu'un cessionnaire ne peut avoir d'autres droits que ceux de son cédant, l'endossataire est investi d'un droit propre et direct contre le débiteur ou les débiteurs de l'effet et n'a pas à craindre en règle générale de se voir opposer par eux les exceptions dont ils auraient pu se servir contre l'endosseur (1) ». Tels sont les droits du banquier escompteur. Le banquier ducroire, au contraire, n'a pas de recours.

Sa position se rapprocherait de celle d'un acheteur de la créance. En effet, la vente a pour effet de transmettre à l'acheteur la propriété de la chose vendue et de mettre cette chose à ses risques. La vente de la créance ferait donc naître à l'égard du vendeur l'obligation de céder la créance et à l'égard de l'acheteur banquier, la charge de tous les risques du paiement.

Cette interprétation paraît s'adapter surtout aux procédés de double tirage et de forfait d'escompte. Dans ce dernier cas, le paiement se fait au comptant par un crédit d'escompte porté au compte du cédant ; dans le cas du double tirage, le paiement est différé, mais effectué par un crédit irrévocable, mobilisé par la traite de l'exportateur sur le banquier ducroire.

Cependant, l'intention de l'exportateur n'est pas de vendre une créance déjà causée par la vente d'une marchandise, mais plutôt d'avoir une garantie du paiement de la marchandise. D'autre part, une vente exige un marché qui n'existe pas dans l'escompte forfaitaire ou le double tirage.

Un escompteur ordinaire calcule son taux d'escompte de

(1) LACOUR et BOUTERON. — *Droit Commercial*.

façon à couvrir l'intérêt normal de la somme avancée, et le risque de la négociation. Escomptant une traite à forfait, il ajoute à l'escompte une commission forfaitaire déterminée par l'usage, plutôt que par la conscience qu'il peut avoir du risque couru. Il n'en retranche pas une valeur globale calculée en tenant compte d'une dépréciation possible, ou des rapports de l'offre à la demande.

S'il achetait la traite, il l'évaluerait non pas tant d'après la capacité de paiement du tiré, qu'il connaît peu, ni d'après celle du tireur qui n'est plus garant, mais d'après la valeur des marchandises sur le marché où elles sont vendues. Or le banquier ne prétend pas être commissionnaire en marchandises, mais simplement distributeur de crédit et ici de garantie.

Il existe, il est vrai, des marchés de créances, mais l'acheteur est le plus souvent un spéculateur, qui, prenant à sa charge le risque d'insolvabilité, ne consent à payer qu'un prix très inférieur au montant de la créance. C'est une opération aléatoire, sur créance douteuse, qui n'a lieu que lorsque la solvabilité du débiteur est suspecte.

Le *ducroire* bancaire est un contrat aléatoire répondant aux conditions de l'article 1964 du Code civil. La perte pour le banquier est, en effet, subordonnée à la défaillance de l'acheteur, qui est un fait incertain. Cependant le *ducroire* constitue un contrat irrévocable entre le vendeur et le banquier : l'obligation du banquier de payer à l'échéance est donc certaine, quelle que soit l'attitude du débiteur. Mais l'article 1964 parle des effets du contrat, quant aux avantages et aux pertes, soit pour l'une ou plusieurs d'entre les parties. L'événement incertain, la défaillance éventuelle du tiré, rend le contrat aléatoire pour le banquier escompteur à forfait, ou accepteur du double tirage, ou simplement *ducroire* conventionnel.

Parmi les contrats aléatoires, le contrat d'assurance est le seul qui puisse englober le *ducroire* (1). Nous trouvons, en effet, dans le *ducroire* :

(1) Jugement du Tribunal de Commerce de Marseille, 6 avril 1927

1° la chose assurée, qui est la créance à terme de l'exportateur sur l'acheteur.

2° la prime d'assurance, qui est la commission de ducroire. Elle est exprimée dans la convention, pour le ducroire simple, dans la promesse de ducroire et le décompte de l'opération, pour le double tirage et le forfait d'escompte. Nous avons vu en effet, que la commission est spécifiée par la différence entre le montant des deux traites du double tirage. D'autre part, les coutumes bancaires la distinguent de l'escompte et des frais d'encaissement dans le décompte de l'escompte forfaitaire.

3° une indemnité qui est la valeur de la chose assurée. Ici, une ambiguïté se présente. Dans le double tirage, la valeur assurée est couverte par une traite négociable, dont l'échéance n'est pas forcément celle de la créance primitive, si, par exemple, le banquier consent un crédit supplémentaire à l'acheteur ; dans l'escompte forfaitaire, la valeur de la créance est directement versée au compte du vendeur. Il y a toujours dans ce cas, et il peut y avoir dans le premier cas, paiement préalable de l'indemnité.

Mais dans le contrat tripartite formé par le vendeur, son débiteur et le banquier, ces deux derniers sont liés par une obligation commune, à savoir le paiement du prix. On peut donc considérer leur obligation comme analogue à celle qui lie l'assureur de responsabilité à l'assuré. Dans ce cas, l'assureur est considéré, au même titre que l'assuré, débiteur principal et peut être poursuivi directement par le bénéficiaire de l'indemnité. Puisque le banquier connaît, dans tous les cas, son obligation de payer à l'échéance, rien ne s'oppose à ce qu'il puisse effectuer le règlement de sa dette éventuelle, soit au comptant (forfait d'escompte), soit à terme (double tirage).

« La convention d'escompte à forfait se définit en un contrat d'assurance par lequel, moyennant une prime déterminée, l'escompteur ou endossataire à forfait d'un effet de commerce, garantit son cédant ou endosseur contre les recours auxquels il se trouverait exposé en cas de non paiement de l'effet, du tiré ». (*J. de Jurisp. com. et marit.*, 9 et 10 cahier 1927).

La somme payée ou promise par lui n'en perdra pas son caractère d'indemnité.

Cette obligation principale à la charge du banquier, la même que celle reconnue à la charge du commissionnaire du croire, nous a fait rejeter l'idée d'assimiler le ducroire à une caution. Nous considérerons donc juridiquement le ducroire bancaire comme une assurance. Théoriquement, le risque de crédit est dit assurable, mais des banques et des organismes spéciaux l'ont garanti sans appliquer les principes mathématiques de l'assurance : c'est ce que nous allons étudier.

3° De la pratique du ducroire bancaire

Sous ses formes, simple convention, double tirage, forfait d'escompte, le ducroire peut être admis soit par le banquier de l'importateur, soit par celui de l'exportateur.

La substitution du banquier de l'importateur au commissionnaire ducroire, est le cas le plus simple ; c'est aussi le plus pratiqué. Les exportateurs de tissus anglais notamment, sont habitués à demander le ducroire d'une banque coloniale, avant de traiter leurs ventes. La Banque Française de l'Afrique (1) a donné assez souvent sa garantie pour l'importation dans nos colonies d'Afrique Occidentale des cotonnades de Manchester. L'accumulation des stocks a réduit l'importance de ces opérations qui sont cependant d'un usage courant. Il est à noter que, dans ces opérations, le ducroire a toujours été réalisé par simple convention.

M. Derode, Secrétaire Général de la B. N. F. C. E., écrivait, le 27 Février 1925 (2), que l'importation de coton égyptien s'opère encore à la faveur du ducroire fourni par nos banques en faveur de l'acheteur français. Nous verrons qu'il prétendait en faire l'extension à l'exportation, au moyen de

(1) Renseignements pris à l'Agence de Paris, rue Taitbout: le ducroire est donné par la succursale de Bordeaux en faveur de certaines maisons de cette ville.

(2) *Notre diplomatie économique.*

conventions réciproques entre banques françaises et étrangères.

Certaines banques pratiquent couramment le ducroire : quelques-unes font figurer leurs opérations sous cette rubrique, dans leur bilan, au même poste que les acceptations (1). Cependant le chiffre des engagements irrévocables n'est jamais très élevé. MM. Terrel et Lejeune (2) voient surtout dans le ducroire le moyen pour une banque d'étendre sa clientèle par la distribution d'une faveur spéciale.

Tandis que dans le ducroire à l'importation, le banquier garantit à un exportateur inconnu la solvabilité d'un acheteur connu, le ducroire à l'exportation a pour objet de garantir à un exportateur connu la solvabilité d'un acheteur étranger moins connu. Généralement c'est le banquier de l'exportateur qui, déjà escompteur de la créance, en garantira la bonne fin. On peut concevoir les avantages de cette pratique pour l'exportateur. Mais celui-ci ne la sollicitera de son banquier que s'il a des doutes sur l'issue de son marché. Il est donc nécessaire, pour que le banquier accorde la garantie de bonne fin, qu'il connaisse suffisamment la situation de l'acheteur étranger. Le ducroire bancaire est fondé sur la commodité que le banquier peut avoir de se procurer des renseignements sur l'importateur, ou d'obtenir auprès des banques étrangères des garanties particulières, rendant inutile la recherche des renseignements.

La banque ayant pour objet de faire du ducroire à l'exportation pourra donc suivre deux politiques différentes : une politique d'extension par succursales et une politique de relations et d'accords avec les banques étrangères de sa sorte.

L'accroissement du nombre de ses succursales à l'étranger a pour but de lui faire prendre une part plus active à la vie du pays où elle veut faire porter son action. Ses agences pourront jouer ainsi auprès de l'acheteur étranger, le rôle des banquiers locaux dans le commerce intérieur. Elles aideront

(1) Bilan de la Banque Générale du Nord.

(2) *Traité des opérations commerciales de banque.*

la maison mère au moyen des renseignements qu'elles pourront recueillir sur les affaires qu'on leur soumettra. L'établissement d'agences pourra se faire par création de succursales ou par absorption de banques locales possédant déjà une clientèle dans le pays considéré.

Mais cette opération ne manque pas d'être onéreuse et aléatoire. La Banque d'outremer préférera donc prendre comme sources de renseignements ses correspondants à l'étranger. Elle courra le risque, il est vrai, de dévoiler une opération qu'elle aurait intérêt à dissimuler pour éviter la concurrence.

Dans le ducroire ainsi appliqué, la banque absorbe tous les risques. C'est dire le danger que peuvent courir de ce fait ses disponibilités. Malgré cela, son usage n'est pas nul. Aux Etats-Unis, les banques le font accompagner parfois l'acceptation à l'exportation (1). M. César Ancey rappelait au Congrès des Conseillers du commerce extérieur de 1922 (2), ces phrases de M. Collenot, prononcées à la Semaine de la Monnaie en 1921 sur l'application du ducroire en Allemagne avant la guerre. « Un vendeur, ayant un ordre à prendre, s'informait auprès de la banque des conditions dans lesquelles elle achèterait une traite à terme sur un client déterminé. Le vendeur pouvait ainsi proportionner le crédit à la solvabilité du client et faire rentrer dans ses prix la prime d'assurance demandée par la banque. Après la prise de l'ordre, la banque ne se désintéressait pas de son exécution. Si une modification s'était produite dans la situation de l'acheteur, elle câblait de ne pas expédier ou ne délivrait la marchandise que contre garantie du paiement. Enfin si un litige s'élevait, c'est elle qui conseillait le représentant local du vendeur, dont les instructions portaient que, pour toutes les questions financières, il ne devait agir qu'd'accord avec la Banque ». Ces pratiques correspondaient avec le mouvement prodigieux d'expansion des banques allemandes avant la

(1) ETIENNE. — *Les crédits par acceptation*, p. 101.

(2) *L'Expansion Commerciale de la France*, p. 55.

guerre. Actuellement, elles emploient d'autres méthodes de crédit : l'achat ferme des créances à terme, décrit par M. Colenot, était sans doute d'un usage trop dangereux.

En France, le ducroire à l'exportation fait partie du programme de la Banque Nationale du Commerce extérieur. Quoique ses projets aient pris une direction que nous déterminerons, elle a, pendant quelque temps, cherché dans son extension par succursales à l'étranger, le moyen de l'utiliser. Cependant elle n'a jamais eu en vue de faire l'achat de créances à terme, mais de garantir tout ou partie des créances sur l'étranger.

Le banquier ducroire se présente, soit comme acheteur de créances à terme, soit comme donneur de garantie d'un caractère spécial. Dès qu'il a accepté la convention, les créances et les documents lui sont remis : les marchandises restent à son profit, les risques à sa charge. Il est donc organe de crédit, organe de recouvrement et même, dans le cas signalé plus haut, des banques allemandes, organe de vente, lorsque l'acheteur refuse de payer. La substitution du banquier au vendeur est d'ailleurs l'aboutissant forcé du ducroire puisque la seule garantie du banquier est le gage constitué par les marchandises expédiées. Le banquier court donc le même risque que l'exportateur, un peu atténué peut-être, par une connaissance plus précise des aboutissants du marché.

Cette politique d'extension, amenant la banque à accepter tous les risques, ne peut se justifier par la seule intention de faire du ducroire à l'exportation. Une autre méthode tente d'appliquer aux opérations bancaires du ducroire la division des risques, mais n'est, en somme, qu'un retour au ducroire à l'importation et à la fois un acheminement vers les procédés de l'assurance-crédit. Voici comment elle est envisagée.

M. Carpentier, Directeur de la Banque Nationale Française du Commerce extérieur, expliquant le fonctionnement de sa banque au Congrès national des Conseillers du commerce extérieur de 1922, disait que, devant les demandes de ducroire formulées par les exportateurs, les banques demeuraient

impuissantes. Pour pallier au refus des banques, les Etats anglais et belge ont créé des organismes que nous étudierons.

Mais il préconisait un système que la B. N. C. E. espérait pratiquer : « en ce qui concerne le ducroire proprement dit, il semble que les formules qui peuvent être appliquées actuellement sont fondées dans l'intervention d'une banque du pays auquel appartient l'importateur. Au fur et à mesure que se rétablira l'équilibre économique mondial, cette garantie aura de plus en plus de prix » (1).

M. Derode, Secrétaire Général de la même Banque, proposait aussi d'étendre le ducroire du banquier importateur à l'exportation, de la façon suivante « La banque Française, sollicitée de prendre à forfait la signature d'un acheteur étranger, trouverait en effet, dans le pays même de l'acheteur, une banque locale disposée à garantir son compatriote. En cela elle imiterait certaines sociétés sérieuses et bien dirigées, allemandes ou anglaises, qui traitent sur une large base le Del Credere, ducroire à l'exportation. » Le programme de la Banque Nationale Française du Commerce extérieur paraît suivre cette politique plutôt que celle de l'extension de son action directe à l'étranger. Un accord intervenu au début de la présente année, entre elle et la Banque Commerciale Italienne en vue de faciliter le développement des relations commerciales Franco-Italiennes, organise la représentation de la B. N. F. C. E. en Italie, par ladite banque italienne sur toutes les places où celle-ci est installée (2).

Cet accord ne paraît pas comporter une convention de ducroire réciproque entre les deux banques, mais la banque italienne met à la disposition des agents de la B. N. C. E. dans ses bureaux un local où ils peuvent suivre les opérations de sa clientèle.

A la faveur de ces accords, M. Pommery pouvait proposer

(1) *L'Expansion Commerciale de la France.*

(2) *Journée Industrielle*, 3-2-28.

le concours de la B. N. F. C. E. (1). « A l'heure actuelle, la B. N. F. C. E. admet le ducroire sur un certain nombre de pays, pour des montants et des échéances précisées par avance, les crédits dont la garantie peut être examinée étant uniquement ceux réalisés par traites acceptées. Des opérations de ducroire ont été ainsi conclues sur divers pays et notamment sur l'Allemagne, l'Angleterre, la Turquie, la Grèce et d'autres encore. »

Quel espoir peut-on fonder dans ces accords ? Ne peut-on craindre que la banque étrangère à qui on soumet une affaire, ne cherche à s'insinuer entre l'exportateur et son client pour favoriser par un débouché nouveau, sa propre clientèle ? A ce point de vue, le rôle des banques anglaises et américaines a, longtemps, été passif pour le commerce français (2). Doit-on attribuer à cette indifférence les commissions prohibitives de ducroire prises par les Banques Françaises, même pour simple encaissement sans risque à l'étranger ? (3)

Les deux méthodes, extension par succursales et filiales, expansion par accord interbancaires, ne paraissent pas avoir donné les résultats attendus. C'est que l'une et l'autre tendent à détourner la banque de son objet principal qui est de prêter de l'argent, de mobiliser le crédit. Les banques d'outremer ont une tendance naturelle à limiter l'importance du crédit consenti à la surface que leur paraît présenter le vendeur, parce qu'elles ne peuvent facilement apprécier le crédit de l'acheteur. La situation de leur cédant les intéresse seule, puisque c'est contre lui qu'elles exerceront un recours en cas de non paiement à l'échéance.

Exiger de la banque la garantie totale de l'opération, supprimer la possibilité de ce recours, c'est lui demander de modifier ses règles de conduite.

Soucieuse de conserver la liquidité de ses ressources, une banque ne peut engager sa signature irrévocablement si elle

(1) *Bulletin Industriel et Commercial de Caudry*, opt. cit. 1925.

(2) *Statist.*, 22 mai 1920.

(3) *Journée Industrielle*, 10 septembre 1920.

conçoit les doutes qui empêchaient l'exportateur de conclure son marché. Il est bien évident que celui-ci ne lui proposera pas de couvrir des risques qu'il ne croit pas courir. Les affaires présentées à la banque ducroire seront précisément celles qu'elles aurait intérêt à refuser : il est donc utopique de demander aux banques de prendre à leur charge des risques qu'elles s'efforcent d'éliminer.

« Ducroire, achat ferme, de traites, forfait d'escompte, tous ces procédés sont par leur nature limitées aux crédits de premier ordre, ceux-là précisément qu'il est le moins utile de garantir » (1).

Si l'on veut mettre à l'actif de la Banque l'avantage de pouvoir à la fois mobiliser et garantir un crédit, et de pouvoir suivre à l'étranger l'issue d'une opération, on doit craindre que cet avantage théorique ne soit rendu inutilisable, étant données les coutumes actuelles de la banque.

Il semble donc que l'on doive rechercher ailleurs que dans la Banque la garantie de bonne fin des crédits à l'exportation, même lorsqu'il s'agit de garantir seulement les risques commerciaux.

A plus forte raison, les risques anormaux échappent à sa compétence.

Cependant, on ne doit pas rejeter absolument l'aide de la Banque. Par les procédés de forfait d'escompte et de double tirage elle peut accorder en même temps que la mobilisation du crédit un ducroire de première main enlevant déjà à l'exportateur le souci du non paiement. Mais elle devra aussitôt s'assurer elle-même auprès des organismes d'assurance crédit qui plus perfectionnés qu'elle, pourront donner, en matière commerciale tout au moins, la sécurité qu'elle est impuissante à présenter.

(1) César Ancy, LES RISQUES DU CRÉDIT, page 17.

CHAPITRE III

De l'extension du ducroire bancaire

1° Les Groupements Commerciaux garants de « bonne fin »

Pour remplacer l'aide trop parcimonieuse des banques, les exportateurs se servent d'un autre procédé qui leur rend beaucoup de services : ils groupent leurs intérêts.

Les groupements d'industriels exportateurs ont une triple utilité :

1°) ils assurent à l'exportateur l'écoulement d'un chiffre déterminé de sa production ;

2°) ils possèdent des moyens d'expansion qu'un exportateur isolé ne peut mettre en œuvre ;

3°) dans certains cas, ils assument des charges naguère réservées aux banques. C'est cette dernière fonction qui nous intéresse ici.

Certains comptoirs d'exportation remplissent des fonctions bancaires en faisant bénéficier leurs adhérents du crédit de l'ensemble des membres, et en pratiquant le ducroire sous la forme mutuelle. Nous considérerons donc les groupements comme intermédiaires entre la Banque et l'assurance des crédits. La forme des garanties qu'ils donnent, apparentent d'ailleurs beaucoup leurs méthodes à celles de l'assurance-crédit. Et l'on peut, par anticipation, concevoir les groupements de garantie, comme le premier terme d'une gradation, aboutissant à l'assurance-crédit : l'assurance mutuelle par les comptoirs ; les mutuelles à prime fixés du type de « l'assurance Française des crédits », de Lyon ; et les Sociétés anonymes d'assurances des crédits à primes fixes et créées en dehors de l'industrie qui les utilise.

Le Comptoir Français d'exportation de Roubaix a été créé en 1910. Il donne à ses adhérents des renseignements sur la situation de sa clientèle, pratique le crédit par acceptation, mobilise les crédits longs au moyen des renouvellements, dont le système a d'ailleurs été reproduit par la Banque Nationale Française du commerce extérieur, enfin accepte de garantir la bonne fin des créances de ses membres sur l'étranger, jusqu'à concurrence de 75 % de leur montant (1).

De même le Groupement Economique des industries françaises de la région de la Loire fonctionnait dès 1918 et donnait le ducroire de la façon suivante. Une banque est formée par le groupement. Le commerçant interroge la Banque sur son client et n'indique le prix à celui-ci qu'après avoir reçu de la Banque l'indice de la solvabilité du client. Cet indice est égal au coût de la garantie de la Banque et vient majorer le prix courant du vendeur. La banque escompte à forfait le total de la facture (2).

Les opérations de ces groupements sont forcément limitées puisqu'elles s'appliquent à une spécialité déterminée. Cependant, le rapporteur de la dernière assemblée générale de l'Association des fabricants de tissus de Roubaix notait que le nombre des adhérents au règlement de ducroire augmentait assez rapidement et l'évaluait à 49 pour les fabricants et à 200 pour les commissionnaires exportateurs (3).

En Suisse et en Amérique des groupements d'industriels s'attachent aussi à favoriser les exportations au moyen de leur garantie (4).

La base du crédit accordé par les groupements est le renseignement. Le comptoir est, à ce point de vue, l'organisme de compensation du groupement. Chaque membre donne sur sa propre clientèle les renseignements qui lui sont demandés

(1) Rapport de M. Landry à la Chambre des Députés, 3 juin 1919.

(2) Ces renseignements tirés des notes du Service des études économiques de la Banque de France sont donnés à titre d'exemple.

(3) *Journée Industrielle*, du 16 février 1928.

(4) DESTANNE DE BERNIS. — *L'assurance crédit*.

par l'organe centralisateur. Celui-ci note la certitude des paiements, les retours de traites impayées, les créances en souffrance. Le groupement peut donc, connaissant la situation probable et la moralité présumée de l'acheteur accorder ou refuser sa garantie ; il peut en faire varier le chiffre en le proportionnant autant que possible au risque couru.

« N'est-il pas tout à fait dans le rôle des organisations professionnelles de s'attacher à classer et à coter les crédits ?

« Sans doute nos syndicats ne sont pas encore entrés dans cette voie, mais rien ne les empêche, à l'exemple du Comité d'action des industries et du commerce d'exportation que citait M. Mathon dans l'un de nos précédents congrès de relever la liste des clients indésirables et de classer les crédits en bons, moyens et mauvais.

« Cet élargissement de l'action syndicale prévue d'ailleurs par le texte de la Loi du 25 février 1927 rendrait des services incontestables aux adhérents des syndicats, soit que ceux-ci se contentent d'utiliser ces renseignements pour leur propre compte, soit qu'ils préfèrent s'adresser à une entreprise d'assurances de crédit et obtiennent de celle-ci, mieux informée, des conditions meilleures » (1).

De tels groupements peuvent rendre de grands services aux exportateurs qui en font partie ; cependant, ils présentent certains inconvénients tenant à l'actualité du renseignement, et à leur trop grande spécialisation.

En dehors des informations prises par le groupement dans les agences, les renseignements sont donnés par les exportateurs eux-mêmes. L'actualité des renseignements suppose donc un courant commercial récent et continu. récent parce que le « standing » d'un commerçant est susceptible de varier rapidement, et continu parce que une série d'exercices, les uns favorables, les autres défavorables doit supporter des épreuves suffisamment nombreuses pour déceler une tendance. Il est donc très difficile d'assurer qu'un importateur,

(1) M. Champin, au Congrès National des Conseillers du Commerce extérieur, Nice 4-8 janvier 1928.

ayant payé toutes les traites tirées sur lui jusqu'à une certaine date, continue à les payer dans l'avenir.

On peut reprocher aussi aux groupements leur trop grande spécialisation. En effet, réunissant et garantissant des fabricants d'un produit déterminé, ils dépendent trop de l'avenir de ce produit. Une marchandise servant de matière première à la haute couture, par exemple, peut être complètement ou partiellement éliminée d'un marché par un changement subit de la mode.

Et l'élimination de ce produit frappera en même temps tous les adhérents du groupement. Le crédit d'un groupement est solide tant que celui d'une partie de ses membres n'est pas affecté. Mais si les crédits de tous ses membres sont simultanément diminués, la garantie que peut offrir leur réunion devient bien précaire.

Les comptoirs peuvent cependant échapper à ce reproche s'ils ne sont pas spécialisés géographiquement, ou si une politique prudente leur a permis de faire des réserves. Nous avons vu la prospérité de l'association de fabricants de tissus de Roubaix.

Les groupements d'industriels sont nombreux en France, mais ceux qui ont une organisation semblable à celle des fabricants de tissus de Roubaix sont très rares. M. de Tarde au congrès de Lyon, parlant des organisations syndicales préconisées pour l'atténuation des risques par la perfection du renseignement, répondait à une observation de M. Mathon : « Elles se sont créées, en général, en vue de l'étude commune des questions patronales, des questions sociales, et ce n'est que peu à peu et en vainquant beaucoup de résistances qu'elles sont arrivées à s'occuper de questions commerciales. » Cependant, on peut espérer que ces résistances se feront plus faibles, et que les organisations syndicales pourront comprendre le dueroire parmi leurs opérations commerciales.

Le risque couru par le groupement se portant dueroire ne sera pas tant à craindre s'il est simplement commercial, c'est-à-dire individuel ou normal. Mais étant donné son orga-

nisation, le groupement ne peut avoir la prétention de garantir d'autres risques que celui-là. Les risques politiques échappent à son action comme ils échappaient à celle de la Banque. Nous allons voir que l'assurance-crédit demeure également impuissante à les garantir.

2° L'Assurance Crédit

Nous avons vu que, juridiquement, le ducroire bancaire est envisagé comme une assurance. Le risque qu'il a pour but de couvrir est assurable tant qu'il reste purement commercial (1). Des sociétés ont donc étudié la façon d'assurer ce risque, soit en l'englobant dans leurs risques divers, soit en créant une branche particulière. Des statistiques américaines, par exemple, ont calculé que le risque crédit à l'intérieur avait une marche analogue à celle du risque incendie. L'initiative privée a fourni un gros effort pour garantir les risques commerciaux mais, jusqu'à ce jour, son action s'est surtout fait sentir à l'intérieur.

Cependant, le ducroire bancaire et l'assurance-crédit appliquent des principes différents. On reproche au ducroire bancaire de s'exercer uniquement lorsque l'opération qui le suscite n'a plus besoin d'être garantie. Le banquier est obligé en effet de rechercher la qualité de l'affaire, et si l'affaire est de très bonne qualité, le vendeur ne désirera pas une garantie subsidiaire dont le prix diminuerait son profit. C'est pour cela que le ducroire bancaire n'est envisagé par les banquiers que comme un moyen d'insinuation et d'expansion.

L'assurance au contraire prétend fonder son action sur la quantité des risques. Sur un grand nombre de crédits elle établit une moyenne de pertes, et calcule le rapport des sinistres au montant total de ses polices.

Mais peut-on dire que l'assurance-crédit dans son état actuel atteint le but qu'elle s'était proposé : découvrir et

(1) BOUCHET. — *Le garanties des crédits commerciaux et l'assurance crédit*. — CÉSAR ANCEY. — *Le risque du crédit*, p. 9.

appliquer une loi mathématique régissant les pertes du crédit ?

Les statistiques des faillites, établies depuis peu de temps pour quelques pays, ne sont pas encore assez nombreuses ni assez sûres pour donner un renseignement précis.

Pour augmenter la précision de leurs calculs, les compagnies d'assurances essayent d'accroître le nombre des termes de leurs statistiques. Elles pèsent sur leur clientèle pour obtenir les affaires non pas sous forme de garanties particulières, mais pour qu'elle leur fasse garantir des chiffres d'affaires. Les compagnies ne cachent pas momentanément leur préférence pour l'assurance globale et, grâce à ces dispositions, l'assurance-crédit a pu faire quelques progrès en France et à l'étranger.

L'assurance des crédits a pris quelque extension dans certains pays européens, en Allemagne et en Angleterre notamment. En Angleterre la Trade Indemnity Cy a adopté un système particulièrement favorable au développement de l'assurance des crédits à l'exportation. Elle crée dans les grands centres étrangers des Sociétés filiales, rattachées les unes aux autres par des liens de réassurance et de rétrocession d'affaires. L'Urbaine-crédit en France est ainsi rattachée à la Trade Indemnity Cy et a pris ses formes de police.

Mais le pays le plus avancé sur ce point est l'Amérique du Nord. Aux Etats-Unis, les entreprises privées exploitent régulièrement l'assurance-crédit, basée sur une tarification régulière établie scientifiquement sur une épreuve de plus de 25 années. La diversité des combinaisons rend le système américain susceptible de s'appliquer aux besoins variés de la clientèle. Cependant, leur action en matière d'exportation paraît très limitée.

En France, depuis la fin de la guerre, l'Urbaine, affiliée à la Trade Indemnity Cy pratique l'assurance des pertes dépassant la « franchise ». La « Nationale » assure les créances particulières, les chiffres d'affaires, une série déterminée d'affaires sur des clients, acceptés par elle. Une

mutuelle, l'Assurance Française de Crédit, rend des services signalés à l'Industrie Lyonnaise.

Malgré le développement pris par ces sociétés dans l'assurance des risques commerciaux, comme elles s'attachent à connaître la nature de l'affaire avec ses dangers, avant de la conclure, elles restent dans le cadre du *ducroire*. C'est ce qu'exprimait le rapport du conseil d'administration à l'assemblée générale de l'Assurance française de Crédit. « L'assurance des crédits est une matière particulièrement délicate, demandant non-seulement une longue expérience, mais encore des soins vigilants guidés par une observation incessante des phénomènes commerciaux et économiques » et aussi « La documentation est la base même de l'assurance-crédit et tant qu'en France nous ne posséderons pas l'organisme idoine, l'assurance des crédits reposera sur des données plus ou moins chanceuses, n'offrant aucune technique vraiment sérieuse ».

M. César Ancey exprime les mêmes craintes.

« On ne s'étonnera donc pas de voir les quelques entreprises qui se sont consacrées à ce genre d'affaires, ne s'aventurer que pas à pas sur ces sables mouvants. »

M. Ancey voit dans une collaboration intime avec les banques la condition essentielle du progrès de l'assurance des crédits. Nous sommes ici aux frontières de l'assurance : « les combinaisons pratiques-tiennent autant de la Banque que de l'Assurance, par exemple, la garantie d'un crédit bancaire avec recours contre le tireur en cas de non-paiement est une acceptation pure et simple. »

L'assurance-crédit devrait donc logiquement rentrer dans le cadre de notre étude. Cependant, les opérations auxquelles elle se livre, différentes du *ducroire* puisque celui-ci ne peut être envisagé que pour la garantie d'une créance individuelle, alors qu'elle s'applique à la garantie d'un chiffre d'affaires ou d'une série d'affaires effectuées par un même exportateur, prennent, dès maintenant, un caractère qui les en écarte.

Mais, on peut dire d'une façon générale, que si ducroire bancaire et assurance-crédit pouvaient entrer en concurrence, leur action ne s'appliquerait qu'à la garantie des risques commerciaux. Ce sont les seuls que le banquier, dont le cercle de vision est souvent limité au ressort de son agence, et que l'assurance-crédit peuvent assumer.

Cependant, un avantage à l'actif de l'assurance-crédit est la possibilité de partager les risques assurés avec des Compagnies connaissant le débiteur. Alors que le banquier français, ducroire d'un exportateur trouvera difficilement auprès d'une banque étrangère autre chose qu'une acceptation simple, l'assureur français, à condition que le pays considéré possède une société d'assurance-crédit, pourra facilement réassurer auprès de cette compagnie la totalité ou une partie du risque, qu'on lui a demandé de couvrir. Pratiquement, l'assurance-crédit, bien que ses opérations avec le commerce d'exportation soient encore limitées a, par une série de contrats de réassurances enveloppé le commerce d'exportation dans « un réseau d'araignée ». L'accord sur une police d'assurance dispense l'assureur de rechercher des renseignements quelquefois peu précis, souvent fort longs et coûteux à obtenir pour le banquier. Nous ne cachons pas notre préférence pour ce système beaucoup plus souple et plus efficace que celui des promesses de ducroire entre banque de l'importateur et banque de l'exportateur.

Pourtant, même dans le cas où une Compagnie étrangère du pays de l'importateur accepte de couvrir une partie du risque assumé par un assureur français, la garantie reste soumise au danger que nous avons défini plus haut sous le nom de risque politique et que les Allemands appellent risque catastrophique. Ce risque, dû à l'instabilité politique et économique qui a suivi la guerre dans la plupart des pays, a tendance à s'atténuer, mais il existe encore. Nous verrons qu'il a préoccupé les divers congrès des conseillers du commerce extérieur qui se sont succédés de 1922 à 1928. Ces risques échappent à une définition précise et sont envisagés

sous des angles différents. M. Pommery (1) en précise un aspect intéressant pour l'industrie française et dit l'impuissance de l'assurance-crédit à y faire face. « Si l'initiative privée peut, semble-t-il, résoudre les problèmes que pose l'assurance des crédits consentis à la clientèle commerciale, elle n'est pas à même de le faire pour les crédits accordés aux Etats et aux administrations publiques ». Il rappelle que la question est importante pour les industries lourdes, en particulier celle du matériel de chemins de fer et les chantiers navals. Ces industries exigent des débours considérables, des délais de paiement très longs. Et cependant en France la consommation intérieure n'absorbe que 25 % des locomotives, 20 % des wagons de voyageurs et 15 % du matériel complémentaire produits par l'industrie française : « Bien des affaires échappent à nos constructeurs qui les obtiendraient s'ils pouvaient recourir à la garantie de l'Etat ».

Nous considérons que l'assurance-crédit est scientifiquement organisée et peut, dès maintenant, rendre des services. Mais d'une part, se trouvant encore dans la période statistique, de fonctionnement incertain, elle ne peut fournir à l'exportation toute la garantie désirable pour les risques commerciaux ; d'autre part elle reste impuissante devant les risques politiques. Elle nécessite donc de deux côtés l'aide de l'Etat : une aide subsidiaire pour faciliter son développement, une aide totale pour se substituer à elle devant certains risques qu'elle ne peut couvrir.

Les banques, les groupements, les compagnies d'assurance, ne peuvent fournir la sécurité des paiements demandée par le crédit à l'exportation. Leur secours se borne à remédier aux risques commerciaux, laissant de côté le risque caractéristique de l'exportation : le risque anormal ou catastrophique.

Quel autre moyen de donner à l'exportation les secours demandés, que de s'adresser à la sollicitude du gouvernement ?

(1) *Revue politique et parlementaire* du 10-10-1927. — *L'assurance crédit et l'intervention de l'Etat*.

Nous allons donc étudier les solutions données dans différents pays à ce problème et les recherches faites en France ; c'est-à-dire l'application des principes du ducroire à l'intervention de l'Etat .

DEUXIÈME PARTIE

De l'Etat « ducroire »

Les exportateurs, délaissés par les banques, conscients des inconvénients présentés par les groupements et ne trouvant pas une aide suffisante auprès des compagnies d'assurance-crédit ont continué leurs réclamations ; les gouvernements s'en sont inquiétés et ont essayé de remédier dans la mesure de leurs moyens à cet état de choses. Ils ont eu comme but de susciter par leur exemple des initiatives privées, de soutenir des organisations existantes, enfin de faire face par des organes spéciaux aux défauts des systèmes. Nous étudierons donc les initiatives officielles dans leur origine et leur développement en Belgique, en Angleterre et dans divers Etats, et les projets multiples qui se sont fait jour en France sans obtenir une consécration officielle. Nous verrons que les résultats obtenus n'ont pas été satisfaisants, ou plutôt qu'ils ont été inférieurs à ceux que l'on attendait.

Cette insuffisance provient-elle des défauts d'un organisme étatiste souvent inerte, toujours lent à se mettre en route et exigeant des forces superflues pour se mouvoir, ou bien simplement du fait que sa présence n'était pas rendue nécessaire au point qu'on l'imaginait ? Les demandes de ducroire présentées par les exportateurs exigent la moindre résistance à être satisfaites. Pour qu'une affaire soit rapidement amorcée, il est bon que les intermédiaires ne demandent pas des délais d'instruction trop longs, ni des gages de solva-

bilité trop précis et trop considérables. Il est d'usage de critiquer les formalités exigées par les administrations pour les moindres actes de leur ressort ; nous pourrions sans doute critiquer dans les organismes officiels de crédit à l'exportation cet état d'esprit. Mais là n'est pas toute la cause des faiblesses de ces institutions.

Le seul terme d'organisme officiel dans les différents congrès qui se sont réunis en France pour étudier la question des crédits a suscité des protestations véhémentes de quelques membres présents. M. Buisson, au congrès de Bordeaux, disait, parlant d'un organisme proposé : « Si le principe de cet organisme ralliait une très grosse majorité, l'intervention plus ou moins grande de l'Etat soulèverait bien des controverses » (1). Nous retrouverons d'ailleurs ces critiques dans les prémisses et la discussion du projet français.

Il semble plutôt qu'on doive rechercher la cause de ces insuffisances dans la crainte qu'ont les exportateurs d'augmenter inutilement leur prix de vente pour couvrir un risque dérisoire. L'accumulation des commissions diverses, acceptation, encaissement, ducroire, grignotant le bénéfice qu'ils peuvent tirer de leurs opérations, la crainte de mettre en marche un organisme compliqué générateur de retards, de dérangements et de frais ont écarté nombre d'affaires peu importantes. Nous verrons notamment dans l'étude du ducroire belge que parmi les opérations traitées, on ne trouve pas la foule de petites affaires qui constituent souvent une partie assez considérable du commerce d'exportation.

La plupart des pays, pour tenir compte des besoins immédiats des exportateurs, ont donné comme base à leur organisme d'exportation la mobilisation des créances à long terme. A côté de la garantie de l'Etat fonctionnait le financement par l'Etat. Ce système a été abandonné progressivement par l'Angleterre pour arriver à la garantie pure et simple de bonne fin. De même les premiers projets français prévoyaient le financement par l'Etat mais il semble que la

(1) César ANCEY. — *Une politique de crédits commerciaux*, p. 84.

démarcation nécessaire entre les risques qui doivent être assumés par l'Etat et ceux qui sont assurables, s'oppose au financement de toutes les opérations. Si l'on veut admettre à la rigueur la garantie de l'Etat, il est plus difficile d'envisager l'Etat banquier : un pareil projet encourrait la désapprobation du monde commercial.

Et que penser de la valeur du crédit de l'Etat, envisagée de l'étranger, lorsque l'on analyse la conversion de notre emprunt américain 8 % 1920 ? « On pourra trouver fâcheux et paradoxal que le crédit de l'Etat français ait encore avantage à être cautionné à New-York par un groupement privé. » La Compagnie Internationale des Allumettes prêtait à la France, à un taux d'environ 5 % les fonds destinés à la conversion de cet emprunt. Dans le même temps, le Brésil plaçait à New-York un emprunt gagé au cours d'émission de 92 1/2 % au taux nominal de 6 1/2 %, c'est-à-dire à un taux réel de 7,10 % avec moins de facilité (1).

La critique, il est vrai, n'est valable que pour le prix du crédit accordé à l'Etat, mais n'affecte pas sa solvabilité dont on ne doute pas.

Il reste que, malgré cela, les gouvernements ont été amenés, par la conscience qu'ils avaient de leur utilité en matière de garantie, et aussi par les demandes des exportateurs, à donner à leurs initiatives les directions que nous allons étudier.

(1) *Journée Industrielle* du 8 novembre 1927.

CHAPITRE PREMIER

Les systèmes anglais

A la fin de la guerre, malgré le développement pris en Angleterre par les compagnies d'assurances (Trade Indemnity Cy par exemple), les exportateurs ne pouvaient pas assurer les risques anormaux, conséquence des hostilités. Après un essai infructueux d'accords entre les banques anglaises et étrangères, notamment entre la British Italian Corp. Ld et la Compagnia Italo-Britannica, en 1917, la garantie de l'Etat fut envisagée. Elle trouvait un exemple dans la War-Finance Corporation qui donna une aide signalée aux agriculteurs américains et prétendit même à se transformer plus tard en organisme d'expansion commerciale à l'étranger.

En juin 1919 fut créé le War Insurance Office, destiné à couvrir les pertes causées par les troubles politiques dans le sud de la Russie. Pour étendre à d'autres débouchés les bienfaits d'une garantie d'Etat, le gouvernement sut imposer au Parlement qui manifestait son hostilité, l'octroi de 26 millions de livres destinées à financer les exportations britanniques. Ce fut la création de l'Export Crédit département du Board of Trade, qui, après avoir évolué dans sa forme et même dans ses moyens d'action, fonctionne encore aujourd'hui (1).

L'export crédit Scheme, conçu en juin 1919 commença,

(1) Rapport de M. du Halgouet délégué du ministre du Com. à Londres, 11 fév. 1921.

ses opérations en août 1919, subit trois phases de transformation et des projets de suppression que nous allons relater. Fonctionnant suivant le projet primitif d'août 1919 à octobre 1920, il subit à ce moment une première transformation. En juin 1921, il prend une forme différente : l'Export crédit département qui faisait à la fois le financement et la garantie se bornera à garantir les opérations d'exportation.

PREMIER SYSTÈME (1).

« Le Board of Trade achète aux vendeurs du marché anglais des traites en sterling, acceptées par leurs clients et en garantie desquelles ceux-ci déposent des fonds qui doivent être constamment maintenus à un niveau assurant une marge de 15 % par rapport à la monnaie anglaise. » C'est ainsi que s'exprime M. du Halgouët, attaché commercial dans son rapport sur l'Export crédit department. En fait, le terme « acheter » indique simplement que le Board of Trade s'engageait envers les exportateurs de produits anglais à leur faire des avances irrévocables.

Les avances étaient accordées sur présentation de traites acceptées. Elles s'élevaient à 80 % de la somme formée par le coût (prix de facture), augmenté de l'assurance des marchandises et de la commission prélevée par l'Export Crédit Department. L'avance était irrévocable en ce sens que le gouvernement déchargeait le tireur de tous recours, sauf le cas où l'émission de la traite était sans cause, ou dolosive.

L'Export Crédit Department exigeait en outre des garanties réelles de l'importateur ; celui-ci devait fournir un dépôt de numéraire équivalent au tirage, augmenté d'une marge de 15 % destinée à parer aux variations du change. Le dépôt devait être remis entre les mains des agents du département. La constatation du dépôt était faite par une lettre de garantie accompagnant la demande d'avances et émanant d'une banque agréée. La dite banque attestait que le dépôt serait fait sur première présentation des documents par l'acheteur. Les

(1) Notes du service des études économiques de la Banque de France.

demandes devaient être présentées par le banquier du vendeur, avec sa garantie solidaire.

Les avances n'étaient pas consenties pour l'exportation des matières premières et le rayon d'action était limité à certains pays. A la création, la Finlande, l'Esthonie, la Lettonie, la Lithuanie, la Tchéco-Slovaquie et quelques parties de la Russie étaient désignées. On ajouta quelques mois plus tard la Bulgarie, la Roumanie, l'Arménie et la Géorgie (1). En principe, les pays bénéficiant de ces dispositions étaient ceux dévastés par la guerre et les risques assurés par le Gouvernement étaient les risques de pertes dues à des troubles politiques. Nous trouvons ainsi la définition des risques politiques par une classification des pays pour lesquels les risques d'exportation seraient couverts par l'Etat.

Dès le début de son fonctionnement, le système subit des assauts de la presse industrielle et financière : on critiquait particulièrement l'exigence de gages trop élevés et difficiles à fournir. Le *Times* du 13 août 1919 disait : « Aucun des pays dévastés ne peut exporter pour se fournir des crédits en livres ; les banques de notre pays ne peuvent pas fournir de larges sommes en monnaie étrangères sans avoir des moyens de remise, et les industriels anglais ne peuvent pas accorder de crédit jusqu'à ce que le commerce ait repris sur le continent, c'est-à-dire deux ou trois ans. Par suite, on propose que le Gouvernement garantisse les crédits nécessaires contre le paiement de primes. » Déjà se fait jour la campagne qui aboutira à supprimer le financement par l'Etat et au remplacement par le *ducroire* pur et simple du gouvernement.

Mais l'initiative du gouvernement même est critiquée. Le *Morning Post* du 14 août 1919 manifeste contre l'ingérence de l'Etat et fait appel à l'initiative privée. Il prétend que l'aide accordée au crédit à l'Europe dévastée est inutile : celle précisément que le gouvernement avait particulièrement en

(1) DESTANE DE BERNIS. — *Assurance crédit*, p. 42.

vue. On peut trouver là, il est vrai, une opposition politique à la faveur que M. Lloyd George manifestait au projet. Il tablait sur la richesse intrinsèque de l'Europe.

Enfin une autre base de l'opposition se révéla plus tard ; ce fut le coût de l'opération qui, en dehors des pertes, se chiffrait d'après le *Times* du 11 août 1920 à 7 % des prêts.

Néanmoins, l'« Overseas Trade crédit and Insurance act » ratifia au début de 1920 les dispositions prises.

Les résultats furent peu brillants, eu égard au crédit engagé. L'« Economist » du 6 mars 1920 donne les chiffres suivants : demandes d'avances autorisées au début de mars 1920 : 299.578 L., paiements avancés 13.334 L., crédits non réclamés et supprimés 168.901 L., suite provisoire donnée : 1.333.000 L. Aucune perte ne fut enregistrée pendant cet exercice. Le 14 octobre 1920 le même périodique donne, comme résultat du semestre : demandes accordées 68.774 L., paiements 27.395 L.

Malgré la faiblesse des résultats, les critiques ne s'adressèrent pas tout d'abord à l'inefficacité relative de l'Export Crédit Scheme, mais à ses conditions d'application. Nous avons vu qu'elles portaient sur les gages à fournir, sur l'ingérence de l'Etat et sur le coût de l'opération. Plus tard elles motivèrent une modification des dispositions primitives. Les industriels exportateurs voulaient bien des avances de 80 % de leur prix de revient mais auraient préféré trouver un escompteur leur assurant le renouvellement intégral de leur fonds de roulement. Le *Financial Times* du 22 octobre 1920, notait que la fédération des industriels britanniques, pour pallier au refus des banques d'avancer les 20 % restant, demandait à l'Etat d'augmenter jusqu'à 100 % du prix coûtant, le pourcentage des avances.

L'esprit de l'Export Crédit Scheme, en avançant seulement 80 % du prix coûtant était d'obtenir de l'exportateur une sélection des risques en le faisant contribuer aux aléas de l'opération. Avances et garantie de 100 % seraient devenues beaucoup trop aléatoires pour l'Office puisque les exportateurs auraient pu, sans retenue, demander des crédits. La

fédération des industriels britanniques proposait alors de couvrir le risque de l'Export Crédit Department pour les 20 % supplémentaires qu'il aurait avancés, par une assurance subsidiaire contractée auprès d'un organisme privé.

La couverture à donner aux 20 % du prix de revient fut d'ailleurs l'objet d'une vive controverse de presse. On se posait la question de savoir qui devait garantir ce reliquat, et on proposa que la garantie fut donnée par les gouvernements importateurs intéressés. En somme, on leur aurait demandé le ducroire à l'importation, qui aurait pu être pratiqué sous forme de mise en gage de bons Ter Meulen par exemple. La difficulté d'une telle opération fit qu'on ne retint pas cette conception, et que la garantie des maisons de commerce parut suffisante.

L'act du 26 octobre 1920 décide dans ces conditions l'augmentation jusqu'à 100 % du pourcentage des avances accordées sur le prix coûtant. Il semble que cette disposition nouvelle donne quelque essor au système. Le *Times* du 10 mars 1921 évalue globalement à 2.000.000 de livres les avances autorisées jusqu'à cette date, à 400.000 livres, les versements effectués et note que 70 % des crédits accordés ont trait à des exportations en Roumanie.

2° SYSTÈME. — GARANTIE GOUVERNEMENTALE SEULE.

Les résultats de l'Export Crédit Scheme ne parurent pas satisfaisants au Gouvernement. Il songea à les modifier en se fondant sur un projet de sir Edward Mountain paru en février 1921, qui prévoyait la constitution de syndicats financiers composés de banques et de compagnies d'assurances, auxquels seraient versés les 26.000.000 de livres votées par la Chambre des Communes (1).

Le gouvernement était disposé à étudier des accords avec les banques s'occupant des affaires d'exportation vers l'Empire Britannique (sauf l'Inde, Ceylan et l'Extrême-Orient) pour garantir 75 % de toutes leurs pertes subies, moyennant

(1) *L'Expansion Commerciale*, rapport de M. César Ancy, octobre 1921, page 57.

le paiement de primes convenues. L'intransigeance des banques et des sociétés d'assurances fit échouer le projet d'accords.

Cependant, sir Robert Horne, président du Board of Trade, donnait le plan suivant de modification (1) le 9 mars 1921. « Au lieu d'avancer à l'industriel ou à l'exportateur 100 % du prix de revient nous proposons de lui donner notre garantie jusqu'à 85 % du prix de facture. Nous n'accorderons pas toujours 85 %. Nous devons veiller, en effet, à ce que les marchandises ne soient pas facturées à des prix supérieurs à ceux du marché. Le fait que, désormais, nous accorderons notre garantie au lieu d'avances, permettra aux exportateurs de faire leurs affaires par l'intermédiaire de leurs banquiers suivant les méthodes habituelles. Quant aux gages que nous exigerons de la part des étrangers exportateurs, voici la modification que nous envisagerons : nous n'exigerons plus nécessairement le dépôt de garanties équivalentes à la totalité du prix de vente, ni même du prix de revient, nous demanderons seulement un minimum de 50 %. Dans ce cas, si l'exportateur veut de son côté garantir 25 % nous prendrons pour notre compte les 25 % restant. Si le gage déposé équivaut à 100 % du prix de vente, la garantie du gouvernement ira alors généralement jusqu'à 85 % du prix de facture. Enfin, le gouvernement entend encore laisser les banques libres de faire des affaires et il leur accordera sa garantie jusqu'à 70 % des pertes qu'elles pourront subir sur toutes transactions effectuées par elles pour un exportateur ».

Une controverse s'ouvrit sur la déclaration de sir Robert Horne et notamment sur l'aide donnée aux banques. Nous nous rallions à l'avis de M. Emile Mireaux qui commente l'idée du président du Board of Trade (2).

« Si l'exportateur demande lui-même à l'Export crédit département d'avaliser sa traite avant de la faire escompter, l'E. C. D. demandera des gages de l'importateur et suivant

(1) Rapporté par DESTANNE DE BERNIS. — *L'assurance crédit*, op. cit.

(2) *Les crédits à l'exportation*, page 22, Paris 1921, reproduit par M. DESTANNE DE BERNIS, op. cit.

la valeur du gage, accordera à l'exportateur une garantie de bonne fin pouvant atteindre 85 % du montant de la facture.

Si, comme il en a toute latitude, l'exportateur s'adresse à son banquier ordinaire, le banquier pourra obtenir auprès de l'E. C. D. une garantie de 70 % contre les pertes éventuelles encourues par suite de ses affaires d'exportation. »

Le projet de sir Robert Horne ne fut pas mis en œuvre dès sa conception. Cependant, en Juin 1921, le règlement qui s'en inspirait, prescrivait ainsi le fonctionnement de l'Export Crédit Department.

a) L'Export Crédit Département garantit la vente à l'étranger des marchandises entièrement ou partiellement produites ou manufacturées dans le Royaume-Uni, y compris le charbon. C'est une extension de la garantie aux matières premières, qui n'étaient pas admises dans le premier système.

b) Le montant de la garantie n'excède pas 85 % du montant total de la lettre de change ; la proportion de garantie tiendra compte des conditions spéciales de l'opération : bénéfices éventuels et gages présentés.

c) Le service n'exige pas que les traites soient acceptées, mais demande une lettre de garantie d'une banque agréée par le service et répondant pour l'importateur. Si un gage est déposé, la lettre de garantie de l'importateur lui-même stipulera son affectation à la garantie de la traite tirée sur lui.

d) Une prime sera prélevée et destinée à payer les frais et à constituer un fonds de garantie.

En cas de défaillance de l'acheteur, le service remboursera le vendeur dans la limite de son engagement envers lui, mais il aura un droit de priorité sur tous les produits de la traite. Le service a le droit d'exiger que l'exportateur prenne toutes les mesures que le service jugera nécessaires en vue de vendre le gage et d'obtenir le paiement de l'importateur. Cette mesure paraît être une des faiblesses du système, les exportateurs ayant souvent besoin dans les pays étrangers, de services de recouvrement et de contentieux. Les sociétés privées qui pratiquent l'assurance des crédits à l'exportation, possèdent ce service de contentieux : « La Nationale Crédit, dans

l'article 6 des conditions générales de ses polices, indique qu'elle exerce seule tous les recours contre les tirés, tant en son nom personnel qu'au nom de l'assuré et de tous autres. Elle aura la direction exclusive des poursuites et la faculté de prendre toutes mesures propres à la conservation et au recouvrement de la créance (1) ». Pour tourner cette difficulté, le service peut, de sa propre autorité et par ses propres moyens, faire vendre le gage présenté par l'importateur.

Si le montant produit par la vente du gage est suffisant pour couvrir la garantie de l'Export Crédit Departement le gouvernement n'a aucun recours contre l'exportateur. Lorsque le produit de la vente du gage est insuffisant, le gouvernement a contre l'exportateur un recours pour la moitié de la différence entre le montant garanti par l'Etat et le produit de la vente. Enfin, si l'importateur n'a pas déposé de gage, le recours de l'Etat contre l'exportateur s'élève à la moitié de la différence entre la garantie de l'Etat et le montant recouvré.

Le système devait s'appliquer aux pays suivants : Finlande, Esthonie, Lettonie, Pologne, Tchéco-Slovaquie, Yougo-Slavie, Roumanie, Géorgie, Arménie, Bulgarie, Autriche, Hongrie. En août 1921 on ajouta l'Italie et le Portugal à la liste précédente.

La désorganisation des changes étrangers en 1921 rendant plus aigu le risque politique, la revalorisation de la livre, eurent une influence néfaste sur les exportations britanniques. D'autre part, les progrès du chômage devenaient inquiétants. Pour y remédier, le Parlement vota une série de prescriptions formant le « Trade facilities Act ». A côté des encouragements donnés à certaines industries telles que les constructions navales, figuraient des dispositions destinées à favoriser le commerce d'exportation. Pour le stimuler, le gouvernement se décida à améliorer l'Export Crédit Scheme. La période de remboursement des avances fut portée en octobre 1921 de 3 à 6 ans ; ce système fut appliqué à tous les pays. La garan-

(1) DESTANNE DE BERNIS. — *L'assurance des crédits*, p. 243.

tie des opérations fut portée de 85 % à la totalité pour les affaires garanties par des gages spéciaux, sous la condition qu'un maximum par firme exportatrice serait déterminé par une commission consultative spéciale.

Mais le recours du gouvernement contre l'exportateur fut porté de 50 à 57 1/2 % de la somme garantie. Par une évolution rapide, l'Export Crédit Scheme arrivait ainsi au système définitif préconisé par sir Edward Mountain et qui se réduisait à l'assurance des crédits à l'exportation.

Le règlement définitif de l'Export Crédit Scheme fut publié le 24 novembre 1921 par le *Board of Trade Journal* (1). Les dispositions qui devaient prendre fin le 8 septembre 1922 furent prorogées successivement à cette date et en 1924. Des projets de suspension furent étudiés en 1922 mais les partisans de la prorogation demandaient qu'on attendit les résultats définitifs, c'est-à-dire la liquidation des crédits engagés, ce qui demandait encore 2 ou 3 années d'épreuve. Le *Times* du 6 mai 1922 évaluant le chiffre des garanties sanctionnées à 12.000.000 de livres démontrait que son rôle n'avait pas été négligeable. D'autre part, M. J.-B. Attfield, directeur, avançait que son organisation avait permis d'acquérir de nouveaux débouchés.

SYSTÈME DÉFINITIF (2). — Le total des crédits engagés reste aux environs de 26.000.000 de livres. La garantie accordée par le gouvernement anglais sur l'entremise du banquier de l'exportateur, moyennant le paiement d'une prime spéciale variable suivant la nature de l'objet vendu, le pays de l'acheteur et les modes de paiement se présentent sous deux formes : assurance globale, assurance spéciale. Elle est réservée à la vente de matières premières et de produits entièrement anglais, sauf les armes et les munitions.

1°) *Assurance globale*. — L'exportateur assuré est déchargé

(1) DESTANNE DE BERNIS. — *Assurance crédit*; p. 45.

(2) Nous résumons ici le travail de M. Destanne de Bernis, l'assurance des crédits sortant du cadre que nous nous sommes tracé.

de la majorité des risques de non-paiement de ses créances pour une somme déterminée par le Comité consultatif. Les crédits sont consentis pour six mois, renouvelables jusqu'à un an et conclus dans une période et pour un pays déterminé. Le nom des clients n'est pas fourni.

Vic-à-vis des tiers, la garantie donnée est de 100 % du montant des traites tirées, mais vis-à-vis de l'exportateur elle est réduite à 42,50 % de la perte définitive, car le service conserve contre lui un recours jusqu'à 57,50 % de la perte finale. Le pourcentage des risques à la charge de l'assuré peut être réduit par la remise de gages.

2°) *Assurance spéciale.* — Destinée à garantir une transaction particulière, elle entre en jeu sur présentation d'une créance certaine. La traite qui la mobilise doit donc être acceptée ou présenter des gages suffisants de sincérité. A défaut d'acceptation, l'Export Crédit Scheme exige le dépôt d'un gage et d'une lettre de garantie donnée par une banque de l'importateur agréé par l'Export Crédit Department, spécifiant que le gage sera déposé et la traite acceptée, ou bien sans dépôt de gages, une lettre de garantie, spéciale, donnant la preuve que la traite sera acceptée ; l'assurance peut couvrir 100 % du montant de la dette si l'échéance n'est pas au-delà de douze mois ; 85 % si la durée est supérieure.

Le pourcentage laissé à la charge de l'assuré est ainsi déterminé.

A) *Garantie de 85 %.* — 1° Si l'importateur ne dépose aucun gage : droits de recours du service contre l'exportateur : « pour la moitié de la différence entre la somme garantie d'une part et la somme versée par l'importateur d'autre part, en supposant qu'il s'acquitte d'une partie de sa dette. »

2° L'importateur dépose un gage de valeur inférieure à la somme garantie : recours égal à « la moitié de la différence entre la somme garantie d'une part et d'autre part le montant des paiements effectués par l'importateur, plus la somme à laquelle les gages ont été estimés, ou celle que donne la liquidation des gages, si celle-ci est plus élevée que l'estimation. »

3° Si l'importateur dépose des gages estimés équivalents à la somme garantie, aucun recours.

B) *Garantie de 100 %*. — « Dans ce cas, le droit de recours du service est porté à 57,5 % de la différence définie ci-dessus. »

Les gages acceptés par le règlement de 1921 sont les suivants,

Dépôt de monnaies, de marchandises, de valeurs d'Etat approuvées, garanties données par les établissements bancaires, assurance donnée par une banque ou une accepting house britannique, mentionnant que l'acheteur trouvera à l'échéance des moyens de paiement en monnaie du pays acquéreur jusqu'à une somme convenue, première hypothèque sur les chemins de fer contrôlés par des compagnies britanniques, obligations remises en vertu du projet Ter Meulen. L'Export Crédit Scheme se réserve en outre d'examiner toutes les propositions qui lui seront faites.

Participation du service aux risques encourus par les banques d'exportation : l'assurance peut couvrir un maximum de 70 % du montant des pertes subies par ces établissements. Le maximum de la perte totale que peut subir l'assureur est prévu au contrat et le taux de la prime est débattu contradictoirement entre les intéressés (1).

Malgré la modification du système, les résultats semblèrent décevants. La revue de la Westminster bank Ld de septembre 1923 rapporte que depuis le début jusqu'au 2 juillet 1923, le total des crédits autorisés était de 13.687.000 livres sur lesquels 5.500.000 livres avaient été utilisés. La moyenne des exportations britanniques s'élevant à 2.000.000 de livres par jour, l'Export Crédit Scheme avait donc garanti la valeur des exportations de deux à trois journées en quatre ans.

A partir de 1924 l'Export Crédit Department parut prendre quelque essor. Les demandes de garanties approuvées s'élè-

(1) DESTANNE DE BERNIS. — *Assurance crédit*, p. 50.

vent le 30 juin 1926 (1) à 29.814.724 livres dont 7.178.628 livres pour les garanties globales et 22.636.036 livres pour les garanties particulières. Garanties utilisées : 19.261.875 livres dont 13.121.024 livres de renouvellements. En d'autres termes, affaires garanties : 6.140.851 livres dont 588.529 pour les garanties globales et 5.552.592 pour les garanties particulières. Notons l'extension des garanties particulières par rapport aux garanties globales.

Malgré la forme de compagnie d'assurance-crédit que l'Export Crédit Department a pris dès 1921, la nature de ses opérations se rapproche beaucoup plus du ducroire que de l'assurance. Si le service étudie les affaires individuelles avant de les garantir, son but est moins de classer leurs risques que de décider, selon leur qualité, de l'octroi ou du refus de sa garantie. La nature des gages demandés dans la majorité des cas montre d'ailleurs que l'octroi de la garantie est beaucoup plus fondé sur le crédit réel de l'importateur que sur les résultats de la loi des grands nombres. « Si ce chiffre (rapport des sommes assurées au fond de réserve) n'est pas plus élevé, cela tient surtout à ce que les garanties demandées par l'administration afin de ne pas compromettre les finances publiques, sont telles que dans la majorité des cas, les maisons qui peuvent les fournir obtiendraient des banques les crédits nécessaires. Ces assurances officielles ne seraient donc en somme utilisées que pour des opérations dont la durée excède la longueur des crédits normaux accordés par les banques, c'est-à-dire que l'organisation n'est appelée à fonctionner que dans des cas exceptionnels. Aussi lorsque le gouvernement a demandé au Parlement la prorogation de l'Overseas trade act, il ne l'a demandée qu'au point de vue de la durée et sans accroissement du chiffre des crédits » (2).

(1) M. POMMERY. — *L'assurance crédit et l'intervention de l'Etat. Revue politique et parlementaire* du 10 octobre 1927.

(2) Lettre de M. l'Attaché commercial de France à Londres, communiquée à la E. N. F. C. E., rapportée par Destanne de Bernis, p. 53.

Des critiques ont accompagné le développement de l'Export Crédit Department. M. Isidore Weill, vice-président du Conseil d'administration de l'Urbaine crédit, au Congrès national des conseillers du commerce extérieur tenu à Lyon en 1924, faisait état de ses faibles résultats pour dénoncer son échec. Cependant, son organisation fut prorogée et le gouvernement anglais, convaincu de sa nécessité, chercha le moyen de l'améliorer.

Le Crédit Insurance Committee, chargé de rechercher de quelle manière le développement de l'assurance-crédit peut servir les exportations anglaises, *d'examiner si l'Etat doit accorder des facilités* et d'établir un plan, fournit son rapport au début de 1926 (1). La fédération des industries britanniques, l'association des Chambres de commerce, l'Export Crédit Department et la Trade Indemnity C°, etc., contribuèrent à son élaboration.

Le rapport concluait sur les trois points suivants :

a) Les exportations anglaises peuvent être augmentées par le développement de l'assurance-crédit.

b) Le développement de l'assurance-crédit sous l'égide de l'Etat est nécessaire pour faciliter la mobilisation des crédits à très longs termes, trois et cinq ans.

c) Le rôle des banques s'il est de financer les affaires, n'est pas de garantir leur bonne fin.

Certaines propositions furent écartées. La constitution de mutuelles, par exemple, parut contradictoire avec le caractère des commerçants et des industriels anglais.

Une proposition d'un autre ordre, fut présentée par l'organe, très autorisé à notre sens, de la Trade Indemnity C°. Le désir de cette société était que l'Etat garantisse le risque catastrophique qu'elle définissait ainsi : « Une catastrophe sera considérée comme s'étant produite quand la compagnie réassurée aura perdu la totalité des primes perçues par elle durant l'année, pourvu que l'on puisse raisonnablement admettre que cette catastrophe a été la conséquence de guer-

(1) M. POMMERY, *op. cit.*

res, bruits de révolte, révolution, émeutes, moratorium, tremblements de terre, etc. » Cette proposition fut rejetée par le Comité pour trois raisons. L'exportateur ne craint pas le risque catastrophique ; la définition de la catastrophe n'est pas limitative ; la discrimination des risques, dans le cas où des risques de nature différente contribuent à la même perte, est trop difficile.

Si l'on ne peut contester la valeur des deux derniers motifs de l'opposition, le premier est plus facile à réfuter : l'exportateur n'envisagera naturellement que le risque commercial ; mais l'assureur du risque commercial, traitant des séries d'opérations sur un même pays, chargé d'assurer les risques les plus divers, est obligé de prévoir les risques de nature supérieure qui se greffent sur les risques commerciaux. Le risque est naturellement proportionné au chiffre de l'affaire. La prétention de la Trade Indemnity Co nous paraît donc tout à fait raisonnable. A cause de l'interdépendance des phénomènes politiques et économiques, il est plus difficile de donner une définition exacte de la catastrophe. Mais l'énumération donnée dans la proposition paraît assez nette. Quant à la détermination, toute difficile qu'elle paraisse, elle n'est cependant pas impossible. Au Mexique par exemple, les crises commerciales sont très nettement la conséquence d'émeutes, causées par l'esprit politique des habitants. Il sera aussi facile d'établir au cas extrême, si l'émeute provient d'une crise économique, disette ou chômage.

La notion de risque catastrophique a été d'ailleurs, retenue dans les systèmes allemands et elle n'est que l'extension de ce que l'on appelle en France le risque politique. Nous verrons son importance dans la justification d'une garantie gouvernementale.

Le Crédit Insurance Committee évita donc les innovations foncières et se borna à modifier le fonctionnement de l'Export Credit Department qu'il trouvait trop compliqué ; le remaniement fut légalisé en juillet 1926 et stabilisé jusqu'en septembre 1929.

La garantie de l'Etat, donnée sous forme de lettre ou

d'aval du Guarantee Crédit Department pour une transaction déterminée ou une série d'affaires transmises par une banque, examinée avant ratification par le Statutory-Advisory-Committee suit le processus décrit dans le *Manchester Guardian* commercial de juin 1927 et que nous reproduisons (1) :

« Les crédits sont basés sur des marchandises britanniques manufacturées, en partie au moins, dans le Royaume-Uni. (Cette mesure est prise pour développer l'emploi de la main-d'œuvre). Les crédits peuvent être accordés aux firmes exportant dans n'importe quelle contrée, sauf la Russie et (exception faite pour les textiles) l'Extrême-Orient.

« A l'heure actuelle, le bureau ne s'intéresse qu'à des crédits délivrés sur présentation de lettres de change. Nous sommes constamment poussés de garantir aussi des comptes ouverts. C'est là une question beaucoup plus délicate et bien que nous puissions dans certaines conditions accorder de telles garanties sans faire courir des risques de pertes à l'Echiquier, nous préférons jusqu'ici nous abstenir.

« La garantie que donne le bureau, c'est la garantie inconditionnelle du gouvernement britannique qu'une traite ou fraction de traite sera acquittée à l'échéance. Muni d'un tel engagement l'exportateur peut obtenir la somme garantie sans attendre le résultat lointain de ses opérations en pays étranger, lesquelles comportent tant d'incertitudes et de retards quand la procédure des tribunaux s'en mêle. Le bureau paie séance tenante et prend ensuite, de concert avec l'exportateur, les dispositions nécessaires pour faire payer les débiteurs.

« En règle générale le bureau ne peut endosser plus de 75 % des risques que comporte une traite, mais il n'exige pas de gage dans la limite précitée. Si on lui en fournit, qu'il juge valables, sa garantie pourra dépasser 75 % du montant de la traite. Lorsqu'une traite n'est pas honorée, le bureau après en avoir versé 60 ou 75 % à l'exportateur, la reprend à son compte, recouvre ce qu'il peut sur le débiteur (qui est

(1) *Manchester Guardian Commercial*, juin 1927, reproduit par la *Journée Industrielle*.

par exemple un importateur étranger) et verse à l'exportateur le pourcentage non couvert par la garantie (soit 40 ou 25 %) sur le montant des rentrées qui interviennent. De la sorte un exportateur est sûr d'obtenir le montant de la garantie offerte et de plus il recevra une certaine proportion des rentrées nettes. Mettons que la garantie offerte par le bureau ait été de 60 %, l'exportateur a grande chance de recouvrer en cas de défaut du débiteur 75 ou 80 % de la créance.

« Le taux de la commission prise par le bureau varie suivant la nature de la transaction, la durée des crédits, les conditions qui prévalent dans les pays auxquels sont destinées les marchandises. Grâce à son comité consultatif de banquiers et d'hommes d'affaires qui se réunit une fois par semaine et plus souvent s'il est désirable, le bureau est à chaque instant informé des conditions de crédit dans le monde entier et fait adapter les tarifs aux circonstances. Pour les pays comme la Scandinavie, la Hollande, la Belgique, la France, l'Allemagne, la Suisse, et les Dominions britanniques, la commission prélevée pour garantir 60 livres sterlings sur une traite de 100 livres, tirée à 60 jours de vue serait de 6 à 8 shellings. Si le bureau garantissait 75 % de la traite, la commission serait proportionnellement majorée, il en serait de même si la traite était à 90 et non à 60 jours de vue. Dans un pays comme l'Italie, l'Argentine ou la Colombie, la garantie de 60 livres sur une traite de 100 L. payable dans 90 jours sera de 12 shellings 1/2 à 15 shellings. Pour les pays de l'Europe orientale, le tarif sera encore plus élevé. Dans certains cas il pourra atteindre 1 % ou 1 1/2 % du montant de la traite. »

Voici d'autre part quelques tarifs de commission pour les traites à échéance de 6 mois au moins : France et Allemagne 1 1/2 %, Italie 2 %, Autriche 3 %, Pologne 4 %.

En résumé, le service garantit les banques et les compagnies d'assurance-crédit contre les pertes provenant du commerce d'exportation dans les pays étrangers, sauf la Russie et l'Extrême-Orient. Ces restrictions ne s'appliquent pas aux marchandises vendues habituellement avec de longs crédits.

Une mesure très favorable à l'exportation fut traduite par une modification des termes des polices en juillet 1927. Les industriels peuvent obtenir à l'avance l'engagement pris par le département de garantir les traites énumérées dans la police avec l'indication d'un maximum de crédit à consentir (1). C'est en somme l'application de la promesse de ducroire. Un des griefs habituels contre un organisme d'Etat gît dans la lenteur de ses décisions. En lui demandant au préalable une promesse de ducroire immédiatement réalisable, l'exportateur évite l'examen de l'affaire au moment de la conclusion, c'est-à-dire un retard souvent dangereux.

Malgré les modifications successives, les résultats ne furent pas meilleurs. Du 1^{er} juillet 1926 au 1^{er} juillet 1927 les garanties approuvées atteignirent le chiffre de 1.516.356 livres sur lesquelles 315.400 livres seulement furent utilisées. Si l'on veut noter un accroissement du rayon de l'office qui offrit dans les années 1926-1927 sa garantie sur 64 nations, le chiffre global est inférieur à la moyenne des années précédentes. Est-ce à dire que les résultats confirmeraient les prédictions de ceux qui ne croyaient pas à l'efficacité du système ? Les prorogations successives peuvent laisser croire cependant que le gouvernement est resté favorable à son intervention dans le crédit à l'exportation.

D'après le *Times*, du 20 octobre 1924 (2) au 30 juin 1924, les primes encaissées s'élevaient à 91.051 livres. Les sinistres réglés atteignaient 340.890 livres et les récupérations sur les débiteurs défaillants ne dépassaient pas 188.598 livres. L'Etat anglais subit donc une perte finale considérable. Cela paraît d'autant plus paradoxal que les Compagnies privées d'assurance-crédit sur lesquels le système de 1921, avait été copié, ont fait des bénéfices pendant la même période. M. Heat, président de la Trade Indemnity Co attribue en 1924 ce contraste à la supériorité des Compagnies privées. « Peu à peu les Compagnies des différents pays qui pratiquent cette sorte d'assurances finissent par s'entendre entre elles : non seulement

(1) POMMERY. — *Revue politique et parlementaire*, du 10-10-1927.

(2) DESTANNE DE BERNIS. — *Assurance des crédits*, p. 53.

elles se donnent mutuellement des renseignements, mais encore elles prennent à leur charge une partie des risques qui concernent leurs nationaux. — C'est là une organisation dont l'Etat ne paraît pas capable » (1).

Il semble que prétendre l'Etat incapable de conclure un accord de réassurance avec une compagnie étrangère est une charge trop facile. Les Etats passent des contrats de fournitures ; rien ne les empêche de passer des contrats de garantie, si eux-mêmes se font assureurs. La conclusion de pareils contrats peut subir des retards ou des formalités dues à l'inertie souvent reconnue d'un organe administratif, mais elle n'est pas impossible.

D'ailleurs, le gouvernement anglais a simplement eu pour but, et la presse est à peu près unanime à l'en louer (2), de montrer la voie à des organisations privées. M. Pommery ajoutait au congrès national des conseillers du commerce extérieur réuni à Lyon en 1924, tout en reconnaissant que les résultats de l'Export Crédit Scheme avaient été insuffisants, qu'il avait pu donner ainsi confiance, à un moment où elle manquait, aux exportateurs britanniques.

Quelle que soit la justification du système, on remarque qu'il a subi depuis sa création une évolution tendant à le rapprocher des organismes d'initiative privée. Parti de la conception bancaire du financement réuni au ducroire, il est arrivé à l'assurance-crédit calquée sur l'organisation de la Trade Indemnity C°. Etait-il bien nécessaire, puisque l'organisme devait s'adapter à l'état économique de le faire évoluer parallèlement à l'initiative privée. Il nous semble que le défaut du système a précisément été d'établir un organe en concurrence avec les sociétés d'assurance-crédit. Sa présence était alors nécessaire simplement pour indiquer la voie aux assureurs ou pour absorber les risques que les sociétés privées ne voulaient pas assumer. Si ces risques étaient uniquement d'essence politique, c'était bien

(1) DESTANNE DE BERNIS. — *Assurance crédit*, p. 54.

(2) POMMERY. — *Revue politique et parlementaire*.

le rôle de l'Etat de les garantir. Mais comme l'Export Crédit Department acceptait les affaires directes, puisqu'il prétendait copier les organismes privés, il était forcément appelé à garantir toutes sortes de risques. Puisqu'il était moins bien outillé au point de vue commercial que ses concurrents, il est logique de penser que les contrats ainsi assurés étaient peut-être douteux ; de là les pertes encourues.

Créé pour favoriser les exportations à un moment critique, le système devait reculer son action de plus en plus, à mesure que la situation des pays importateurs se stabilisait et que les renseignements sur leurs ressortissants devenaient plus précis et plus sûrs. En Angleterre, l'évolution contraire peut être observée. En juin 1921 même, une conception aboutissait à l'intervention totale de l'Etat dans les exportations : on proposait d'attribuer à l'Etat le pouvoir d'acheter les marchandises à exporter, moyennant la remise aux exportateurs de bons représentatifs facilement escomptables. C'était inversée, la méthode employée par le gouvernement anglais pour les fournitures de guerre. Ce procédé, aboutissement absurde de l'achat ferme des créances à terme, a été heureusement écarté.

Mais le rôle que l'Etat a joué par la suite ne paraît cependant pas à préconiser. Si l'Etat doit favoriser de son crédit les exportations, il peut le faire différemment : l'Allemagne va nous en donner un exemple. Et nous verrons ensuite que la conception française du crédit à l'exportation touchant l'intervention de l'Etat, si elle a subi, au début, une évolution analogue à celle de l'Export Crédit Scheme, s'en est séparée dans le sens allemand.

CHAPITRE II

Le Ducroire belge

Moins bien outillée que l'Angleterre par l'initiative privée, la Belgique a dû rechercher l'aide aux exportateurs dans l'initiative gouvernementale. Après la modification de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie créée en 1919 pour financer les crédits à longs termes mais spécialisée depuis dans le financement des dommages de guerre, le gouvernement s'est appliqué à donner aux exportateurs son aide financière et le secours de sa garantie. Un projet de loi dans ce sens déposé le 7 avril 1921, par M. Wouters, ministre des Affaires Economiques, voté le 7 août de la même année, instituait l'Office de Ducroire Belge. La loi prévoyait pour l'Office une durée de 5 ans et la liquidation définitive à la fin de 1929.

ARTICLE PREMIER. — Dans le but d'atténuer la crise industrielle et d'assurer la reprise des affaires avec les pays étrangers en favorisant particulièrement l'exportation des produits belges, le Gouvernement est autorisé à garantir jusqu'à concurrence d'une somme globale de 250 millions, la bonne fin de marchandises belges à l'étranger.

Cette garantie ne pouvait être donnée que pour des traites en francs belges, tirées sur des acheteurs domiciliés dans un pays à change déprécié. Divers arrêtés de 1921 et 1922 étendent la garantie aux contrats stipulés en monnaies étrangères et à toutes les créances sur l'étranger, représentées par des titres réguliers (25 millions pouvaient être affectés spécialement aux exportateurs du Congo Belge).

ARTICLE 2. — La garantie de bonne fin est accordée de

préférence à des groupements industriels, commerciaux ou coloniaux, englobant le plus grand nombre possible d'entreprises de la même industrie et exceptionnellement, à des entreprises isolées ». La garantie d'Etat sera donc de seconde main et aura pour but de consolider les garanties déjà offertes par un groupement solvable. L'Office pourra ainsi éviter de rechercher des renseignements sur un exportateur faisant partie de ces groupements, qui représentent pour lui une référence suffisante.

ARTICLE 3. — « Les entreprises doivent avoir le Siège social de leurs affaires et de leurs ateliers en Belgique (Métropole ou Congo).

Elles devront fournir les documents permettant de fixer les conditions exactes de l'opération commerciale et d'apprécier l'intérêt national engagé. L'octroi de la garantie est subordonné à la remise de promesses recouvertes de deux signatures, à savoir : celle de l'acheteur et celle d'une banque étrangère, ou à la garantie d'un Etat étranger sous forme de fonds ou warrants.

ARTICLE 4. — « Les groupements industriels, commerciaux ou coloniaux, ou les entreprises isolées, qui sollicitent la garantie du Gouvernement, ainsi que les établissements de crédit, disposés à les aider, demeurent responsables de la perte éventuelle dans une proportion à déterminer par le Gouvernement. La durée maxima du contrat de garantie est de 3 ans. Au fur et à mesure des paiements, la garantie du gouvernement est dégagée en premier lieu, celle des banques ensuite, et enfin celle des bénéficiaires. » Voici l'exemple donné par l'exposé des motifs. Si la perte subie ne comporte que 25 % de la valeur engagée, elle retombera toute entière sur le vendeur ; si elle est supérieure et atteint 45 %, cette tranche supplémentaire de 20 % retombera sur les établissements de crédit. Elle ne touchera l'Etat que pour le surplus. L'aval du Gouvernement ne couvre donc que 55 % de la créance. D'autre part, l'importateur est tenu de payer comptant 10. % de la créance, et de fournir les gages pour le complément. Les gages pourront être des garanties ban-

caires, valeurs mobilières, dépôts de numéraire, warrants, hypothèques, fonds d'Etat, bons Ter Meulen, polices d'assurances.

ARTICLE 5. — « La garantie de bonne fin est donnée suivant les règles à établir par arrêté royal, par décision d'un Comité directeur de trois à cinq membres. La décision est subordonnée à l'approbation du Ministre compétent. » Un comité de contrôle, composé de neuf membres, apprécie les décisions du Comité directeur et contrôle leur conformité avec les conditions exigées par l'article 3 (art. 6 et 7). Le Comité de contrôle doit s'inspirer de l'utilité nationale.

Le deuxième paragraphe de l'article 3 est extrêmement important pour déceler l'esprit du système. Le Comité consultatif est chargé d'apprécier l'intérêt national engagé. Il peut même proposer des dérogations, en ce qui concerne la majoration de l'indemnité gouvernementale. L'arrêté royal du 18 Octobre 1921 insiste d'ailleurs sur le rôle du Comité directeur dans l'appréciation de l'intérêt national. Son article 6 est ainsi conçu : « Pour décider de l'importance de l'intervention du Gouvernement, le Comité Directeur tient compte de la solvabilité de l'acheteur et des garanties qu'il offre, de l'état du marché et des besoins intérieurs, des sacrifices consentis par l'exportateur en Belgique, *ainsi que des bénéfices que la collectivité peut retirer de l'opération, en ce qui concerne le dégorgement des marchés et la réduction du chômage.* La nature des garanties accordées par le Comité directeur, conforme aux prescriptions de la loi du 7 Août 1921, nous montre que l'Office du Ducroire Belge s'est donné pour règle d'assurer exclusivement le risque politique. La majeure partie des garanties ont été accordées, pour des contrats passés avec des collectivités étrangères, c'est-à-dire des contrats soumis à une des formes particulières du risque politique.

Les garanties données par le Gouvernement ont été fort rarés jusqu'à la fin de 1923. Du début au mois de Mars 1924, les sommes garanties se sont élevées à 25.082.302 francs. Malgré quelques projets de suppression ou de remaniements

tendant à remplacer le Ducroire du Gouvernement par un système d'assurance des crédits, la loi de fondation fut prorogée pour cinq ans, par la loi du 9 août 1926. L'exposé des motifs faisant valoir que (1) : « L'organisation du Ducroire gouvernemental est actuellement dans sa phase de rendement. Il serait incompréhensible que l'on interrompit son action au moment où elle est réellement efficace.

Un des éléments primordiaux du rétablissement de notre équilibre économique est le développement de nos exportations. L'action gouvernementale est donc plus que jamais justifiée. »

On profita du renouvellement pour allonger la durée des crédits à accorder. Pour les créances sur un Etat étranger ou garanties par un Etat étranger, la durée du crédit peut atteindre six années (2). Le Gouvernement reconnaissait la nécessité d'accorder des facilités nouvelles pour que l'industrie Belge puisse lutter à armes égales contre celle des pays mieux outillés au point de vue du crédit, c'est-à-dire possédant une organisation perfectionnée des banques et de l'assurance crédit.

Le rapport de la Commission du Ducroire donna en 1927, les résultats comparatifs suivants : le total des engagements du Trésor au 31 Décembre 1926 s'élevait à 39.316.246 fr. 14 contre 61.462.820 fr. 67 au 31 Décembre 1925 ; les ventes garanties depuis le début jusqu'au 31 Décembre 1926, ont un montant de 198.543.601 fr. 44. Pour l'exercice 1926 seul, le montant des ventes garanties est de 26.116.000 fr. contre 39.151.000 fr. en 1925 et 74.181.000 en 1924. La régression serait due à l'instabilité des changes qui paralyse les affaires à long terme ; cette remarque est un aveu de la carence du système devant un des risques qu'il avait pour but d'écarter, puisque l'Office de Ducroire avait été institué pour favoriser les exportations dans les pays à changes dépréciés

La garantie du Gouvernement était demandée pour couvrir

(1) POMMERY, *op. cit.*, *rev. polit. et parlem.*

(2) Rapport de la Commission du Ducroire, 15-3-27.

certaines risques politiques mais ne parvenait pas à vaincre la répugnance des exportateurs à traiter avec des pays à change instable. Il est à noter, en effet, que le système Ter Meulen préconisé par la Société des Nations et qui avait précisément pour but d'éviter les pertes dues aux variations des changes ne fût jamais appliqué. Il aurait pu offrir, dans certains cas, un secours réel.

Depuis la stabilisation belge, on peut remarquer un accroissement des opérations de l'Office ; treize demandes ont été enregistrées pour un total de 106 millions.

Aucune perte ne fut relatée jusqu'au 31 décembre 1926. Depuis une seule suspension de paiement se produisit. Les commissions amassées paraissent suffire à couvrir les risques. Cependant, une décision du 24 novembre 1926 porte le taux de la prime de $1/2$ à 2 %.

Si les résultats globaux paraissent limités, on ne peut s'empêcher de noter l'influence très heureuse de l'Office du Ducroire belge sur l'exportation des produits métallurgiques. Les fournitures de la grosse métallurgie aux Compagnies de chemins de fer étrangers, sont celles qui furent le plus souvent garanties. L'importance et la durée des contrats, dont elles sont l'objet demandent d'autres garanties que les avals bancaires. L'Office de Ducroire belge a donc bien rempli son rôle en permettant la conclusion de ces contrats. D'après la loi d'établissement, il pouvait être amené à confondre tous les risques. Grâce à l'esprit de son Comité consultatif, la discrimination a été faite et les risques politiques furent les seuls qui nécessitèrent son intervention.

CHAPITRE III

De l'intervention de l'Etat dans l'assurance crédit en Allemagne et dans divers pays

En 1925, le Gouvernement du Reich décida d'accorder une dotation de dix millions de marks à une institution chargée de garantir le crédit à l'exportation. Le plan de l'Etat se traduit par une série d'accords, entre, d'une part, l'Etat et deux Compagnies d'assurances : la Hermes Kreditversicherungs Bank A. G. et la Frankfurter Allgemeine Versicherungs Bank, et d'autre part, entre ces sociétés et des compagnies de réassurance, la Münchener Rückversicherungs Gesellschaft et la Frankona Rück und Mitversicherungs A. G. (1). Le système entra en vigueur en avril 1926.

Les Compagnies d'assurance-crédit qui étaient parties au contrat, continuèrent leurs opérations comme elles les pratiquaient déjà pour le crédit au commerce intérieur. L'Etat prétendit seulement les aider à étendre à l'exportation les services qu'elles pouvaient rendre à l'intérieur. Il se proposait donc, d'une part, de prendre à sa charge une partie des risques normaux encourus dans le mouvement d'expansion, d'autre part, d'assurer les risques que les Compagnies ne peuvent assumer sans courir de grands dangers.

D'après la première série de contrats, l'Etat garantit aux Compagnies la moitié de leurs risques normaux et la totalité des risques « catastrophiques » jusqu'à concurrence des dix millions de marks de la dotation, augmentés des primes versées à l'Etat en paiement de sa garantie. Lorsque le fonds prévu sera épuisé, la deuxième série de contrats jouera et

(1) POMMERY, *op. cit.*, *Rev. pol. et parlementaire*.

les réassureurs interviendront chacun pour moitié dans les pertes supplémentaires.

La direction générale est assurée par la « Commission des Export Kreditversicherungstelle », composée de représentants des ministères, d'assureurs et de réassureurs, de banquiers et d'exportateurs siégeant dans les bureaux de la Compagnie Hermès.

L'étude et la conclusion des affaires sont réglées par l'Ausschuss der export Kreditversicherungstelle, suivant les principes suivants.

L'assurance doit être rendue nécessaire par la nature de l'affaire, et la garantie justifiée par l'intérêt national.

Les crédits sont proportionnés aux fonds du Reich et leur distribution doit se faire en toute impartialité.

Le Comité fixe le montant des primes et les conditions que les créances doivent remplir pour être garanties ; généralement les marchandises doivent être vendues « documents contre acceptation ». Les règlements en compte ouvert ne sont pas garantis. Le taux de la prime s'élève à 2 % pour un crédit moyen de 3 à 4 mois.

Le risque garanti est celui de non paiement de la créance, par suite de force majeure (ce qui constitue le risque catastrophique entièrement à la charge de l'Etat) et par suite d'insolvabilité du tiré. L'exportateur reste tenu pour un tiers du montant de la créance.

La prime se compose de plusieurs éléments qui déterminent les participations respectives de l'Etat, des assureurs et réassureurs dans la garantie. Si elle est inférieure à 2 %, 25 % de son montant sont destinés à couvrir le risque catastrophique. Ce risque extraordinaire est couvert par 33 1/3 % de la prime, si celle-ci est supérieure à 2 %. La participation de l'Etat est donc d'autant plus forte, que les dangers courus, eux-mêmes figurés par la prime, sont plus grands. Les portions de la prime sont versées au Reich qui court le risque catastrophique et le réassure pour 40 % auprès des deux Compagnies d'assurances comprises dans le système. La partie réservée au Reich est destinée à accroître le fonds de

garantie qui, ajouté à la dotation annuelle, détermine l'engagement maximum de l'Etat

Du reste des primes (66 2/3 % et 75 %) les 30 % sont réservés aux premiers assureurs et affectés à couvrir les frais, le reste à couvrir la moitié des pertes restées à la charge de ces Compagnies.

Pour que la garantie entre en jeu, il faut que la perte soit définitivement réalisée ; un certificat du Consul établissant l'insolvabilité du débiteur suffit pour la preuve. Les frais des procès engagés par les assurés pour obtenir le recouvrement de leurs créances leur sont remboursées dans la proportion des deux tiers.

Les commissionnaires hambourgeois s'opposant au système décrit, qu'ils appelaient « système de Berlin », proposèrent leur plan personnel. Dans le système de Hambourg, l'objet de l'assurance est l'insolvabilité de l'exportateur vis-à-vis de la banque qui a mobilisé ses créances sur l'étranger ; ce n'est que dans le cas où l'insolvabilité de l'importateur a entraîné celle de son fournisseur qu'il sera fait appel à l'organisme de garantie. Comme dans le système anglais de 1921, les banques d'exportations seraient couvertes par l'Etat des deux tiers de leurs pertes sur des transactions avec l'étranger. Le principe de l'intervention serait le même que précédemment et l'Etat affecterait à sa garantie un fonds de cinq millions de marks prélevé sur le fonds d'assistance aux chômeurs. Le système de Hambourg fut mis à l'essai et englobé dans la dotation totale de dix millions de marks destinés à favoriser l'exportation.

Les résultats de l'exercice 1926, évalués à 57 millions de marks de créances assurées, justifiaient la prolongation du fonctionnement de l'Office jusqu'au 31 Décembre 1933, avec délai de liquidation s'étendant jusqu'au 31 décembre 1936. La dotation consentie par l'Etat fut portée à la fin de 1926 à 30 millions de marks, et on ouvrit aux polices globales les faveurs destinées auparavant aux créances individuelles. L'exposé des motifs, présentés par le Ministre de l'Economie nationale, lors de la discussion du budget de 1926,

disait cependant qu'il était peu probable que le Reich ait effectivement à se servir de fonds publics pour le financement des maisons d'exportation. Les négociations avec les intéressés et les banques démontraient que la simple garantie suffisait dans la plupart des cas. Nous avons vu de même, que dans le système anglais, l'organisme prévu d'abord pour financer les exportations s'était acheminé vers la garantie pure de l'Etat.

Pour le financement, un projet récent, présenté par le docteur Curtius, ministre des Affaires économiques, devant la Commission du budget du Reichstag (1), prévoyait la création d'une banque chargée de ce rôle avec l'aide de capitaux étrangers et allemands.

« Cet établissement accepterait des bons du Trésor des Etats importateurs, qui seraient remis en garantie du paiement des marchandises fournies par l'Allemagne, et serviraient de contrepartie à des émissions d'obligations sur les marchés étrangers... Un gage supplémentaire serait fourni tout d'abord par le capital propre de la banque, puis par les Assurances allemandes de crédit à l'exportation, qui assureraient 66 2/3 % du risque, et enfin par l'endos des fournisseurs allemands, qui serait apposé sur les Bons du Trésor ». La difficulté de trouver les capitaux étrangers nécessaires à la constitution du capital et à la mobilisation des obligations, peut faire craindre que la réalisation de ce projet n'aura pas lieu.

Mais auparavant, le Reich avait prévu l'aide pécuniaire à l'exportation. Déjà, le budget de 1926 (2) affectant 175 millions de marks pour la favoriser, avec la distribution suivante : 30 millions affectés à l'assurance-crédit, 25 millions aux avances, 20 millions pour l'exportation des produits agricoles, 100 millions pour l'industrie allemande. Enfin, l'Etat devait fournir son appui aux maisons d'exportation sous forme de garantie ou de caution, pour les adjudications

(1) *Le Temps économique et financier*, janvier 1928.

(2) Dotations renouvelées en 1927 et 1928. *Exportateur Français* du 5 avril 1928.

de fournitures et de travaux aux gouvernements et collectivités étrangères. L'Etat aurait garanti les longs crédits nécessaires. Il aurait donc joué le même rôle que l'Office du Ducroire Belge.

Enfin, devant la crainte des assureurs de crédit, pour les affaires traitées avec la Russie, le Reich envisageait une garantie collective donnée par lui pour 35 %, par le pays du domicile de l'exportateur pour 25 %, et par l'exportateur pour 40 %. Cent cinq millions de Reichsmarks furent affectés à cette garantie jusqu'au 31 Mars 1927. Une loi du 7 Avril 1927 augmente la garantie du Reich de 23.500.000 reichsmarks. Les chiffres des affaires garanties ont été les suivants : machines, 142 millions ; électricité, 42 millions ; véhicules et avions, 20 millions (1).

On remarque l'intervention de l'Etat dans toute initiative tendant à l'expansion commerciale. Cette intervention n'a pas été toujours acceptée avec enthousiasme ; on lui a surtout reproché son inertie, l'abondance des sécurités demandées qui constituent un frein pour les opérations. Le *Neue Zürcher Zeitung* (2) en résumant le fonctionnement du système allemand se fait dans l'article ci-après l'écho de ces critiques : « Cette assurance a été instituée en Avril 1926 et elle fonctionne avec un fonds de garantie de 10 millions de marks, constitué par le Reich. Dans la première année (1926), 6.760 demandes d'assurance, d'un montant total de plus de 92 millions de marks ont été présentées ; 3.629 d'un montant de 56.000.000 marks ont été acceptées et ont bénéficié de l'assurance. Les marchandises faisant l'objet de cette transaction ont consisté surtout en textiles, quincaillerie, maroquinerie, jouets ; les produits chimiques et électrotechniques, les machines n'y entrent que pour une faible part.

« Or, la valeur des exportations allemandes durant cette période, a atteint 10.853 millions de marks, c'est-à-dire que l'assurance ne s'est étendue que sur cinq millièmes de ces opérations. L'Empire s'était cru obligé d'accorder aux

(1) POMMERY, *op. cit.*, *Revue politique et parlementaire*.

(2) *Journée Industrielle*, 5 octobre 1927.

industries d'exportation un appui analogue à celui dont elles jouissent depuis des années en Angleterre. Mais il semble s'être exagéré sa capacité d'intervention dans les lois économiques.

« L'assurance des crédits d'exportation ne peut être un moyen d'accroître la faculté de concurrence sur les marchés internationaux : elle ne réduit pas les prix, elle les relève au contraire.

« Il a semblé à plus d'un que les garanties réclamées étaient exagérées. En cas de risque particulièrement grave, la part de l'exportateur, qui est toujours de 33 1/3 %, est portée à 50 %, de sorte que l'Empire et les Sociétés d'assurance n'assument que la moitié du risque. Les affaires pour lesquelles l'assurance est demandée, sont examinées avec une telle rigueur, que celles qui sont admises pourraient facilement s'en passer. Les primes sont trop élevées ; pour les échéances à un an, le taux s'élève à 3 1/2 % du montant total des factures. L'organisme d'assurance fonctionne trop lentement, des affaires attendent sa décision pendant des semaines et des mois ; elles ne se concluent pas ou renoncent à l'assurance.

« En somme, l'organisme de l'assurance, très bien conçu, n'est pas en état de suivre le train pris aujourd'hui par les affaires d'exportation... Les résultats qu'il a obtenus, font penser à la montagne en travail qui accouche d'une souris. »

En Allemagne, comme en Angleterre et en Belgique, la même critique s'élève : les résultats sont inférieurs à ceux que l'on avait espérés ; leur chiffre est ridicule par rapport aux exportations totales. Cependant ce chiffre n'est pas nul et les gouvernements de ces Etats ont cru devoir proroger successivement leur garantie. Les crédits à l'exportation ont pourtant été mobilisés et garantis. C'est une preuve que, partout, l'initiative privée a suffi à cet objet, sauf pour une faible partie de leur contingent qui, cependant voulait une aide. L'Etat est alors intervenu subsidiairement pour leur donner cette aide, son ducroire.

Le système allemand, différent des autres parce qu'il n'est

pas constitué par un organisme d'Etat, mais par la collaboration de l'Etat et de l'initiative privée, est intéressant par la discrimination qu'il fait entre les risques normaux, garantis seulement pour moitié par l'Etat (et c'est une contribution à l'expansion nationale), et le risque catastrophique entièrement à sa charge. Nous avons vu que ce risque avait été rejeté par le Comité Anglais parce que les exportateurs ne le craignaient pas. C'était une conséquence de l'export-crédit-scheme, qui admettait la requête directe de l'exportateur. Celui-ci, évidemment, négligeait de faire une dépense extraordinaire pour se défendre d'un danger trop difficile à prévoir ou à définir.

L'Etat allemand, par les contrats qu'il a conclus, n'intervient pas comme assureur direct, mais comme réassureur. C'est auprès de lui que les Compagnies d'assurances intégrées au système, se couvriront du risque imprévu, apériodique, de force majeure ? Cela constitue la supériorité du plan allemand. Par son réseau de réassurance, il permet d'englober les risques de toutes origines. En Angleterre, l'export-crédit-scheme, se trouve, agissant à l'instar des Compagnies privées, présenter un défaut, puisqu'il ne peut assurer, malgré eux, les exportateurs contre les risques politiques. Et d'autre part, ces Compagnies privées prévoyant un risque catastrophique, ne peuvent le réassurer parce qu'aucun organisme ne le permet. Il s'en suit que beaucoup d'affaires intéressant le prestige national, se trouvent privées de l'aide qui serait nécessaire à leur conclusion.

Quelques Etats, en dehors de l'Allemagne, de l'Angleterre et de la Belgique, se sont inquiétés d'accroître leurs débouchés. Un des pays les plus affectés par l'augmentation de son potentiel économique, est l'Italie. La fermeture de quelques frontières à l'émigration de ses habitants, une industrie créée de toutes pièces pendant la guerre, ont posé pour elle, d'une manière angoissante, le problème des débouchés. Un décret loi du 27 juin 1927 fut édicté pour favoriser ses exportations (1). Deux cent millions de liras sont affectées

(1) POMMERY, *L'assurance crédit et l'intervention de l'Etat*, Rev. pol. parl., 10 octobre 1927.

pour l'année 1927-28, à garantir dans la proportion de 65 %, les affaires qui seront proposées à l'Office. Une assurance auprès d'une société privée pourra couvrir le reliquat.

L'Etat garantit une partie ou la totalité des créances sur l'étranger. Les primes sont versées à un fonds spécial qui peut être augmenté par une dotation du budget.

Une particularité intéressante de la disposition italienne est l'assimilation du retard au paiement à une perte partielle : un retard de six mois est assimilé à une perte de 25 pour cent, un retard de neuf mois à une perte de 25 % supplémentaire. Les recouvrements effectués sont portés en déduction de la somme intervenant dans le calcul du risque. Les primes demandées par l'Institut national, varient entre 1 et 5 % par an de la somme assurée...

D'autres Etats ont pris des dispositions favorisant les exportations. Aux Etats-Unis, la War Finance Corporation créée en 1920, pour financer les fabrications de guerre fut autorisée à ouvrir aux exportateurs, des crédits pour les opérations que les banques ne pouvaient pas financer.

Au début de 1921, un plan fut mis à l'étude et très partiellement réalisé sous la forme de la Foreign Financing Corporation. Mais il n'était question que du financement des exportations. La Foreign Financing Corporation se proposait de créer, en Europe, des filiales destinées à cautionner les importateurs, mais n'a jamais proposé sa garantie de bonne fin.

Les Pays-Bas, en 1923 (1) créèrent une Commission officielle consultative en matière de crédit à l'exportation, qui accordait 40 % de garantie pour les créances sur l'étranger. Enfin, la commune de Vienne s'est fait banquier des exportations autrichiennes vers la Russie (2). Elle affecte depuis Octobre 1927, un crédit de 60 millions de schillings à la réalisation de son plan.

(1) POMMERY, *op. cit.*, *Revue politique et parlementaire*.

(2) *Agence Economique et Financière*, 6 octobre 1927.

CHAPITRE IV

Du Ducroire d'Etat en France. — Projets et Vœux

Pendant que divers Etats mettaient en œuvre des systèmes bons ou défectueux, que faisait-on en France ? On observait et on faisait des projets ; le premier acte, qui n'est d'ailleurs qu'un adoucissement de faveur des charges fiscales, est daté du 14 Mars 1928. A la décharge du Gouvernement, on peut dire que la nécessité de développer les exportations était moins aiguë pour nous que pour les Nations qui avaient moins souffert de la guerre. Nous étions préoccupés avant tout, de renouveler, par la reconstruction de nos régions dévastées, nos facteurs de production, considérablement diminués. Puisque notre tour est maintenant venu d'intervenir dans les débouchés extérieurs avec notre entière puissance d'expansion, la question des crédits à l'exportation se pose en France comme ailleurs. Mais jusqu'à ce jour, son étude n'a suscité que des vœux pour l'initiative gouvernementale et des projets d'organisation.

Attentifs au résultats des organisations étrangères, les industriels et exportateurs français demandaient fréquemment le secours de l'Etat et protestaient contre la carence des banques françaises. Cependant, jusqu'en 1927, aucun organisme d'initiative gouvernementale ne vint montrer la voie à des Compagnies d'assurance-crédit, ni aider celles qui essayaient de favoriser le crédit à l'exportation. Le mouvement en sa faveur se manifeste seulement par un projet de création d'Office de Ducroire, dressé par la Banque Nationale Française du Commerce extérieur et appuyé par M. Clémentel, ministre du Commerce, au début de 1921, et

par les vœux des congrès successifs des conseillers du commerce extérieur. Depuis 1927, nous entrons dans la période de réalisation, puisque l'aide morale de l'Etat est acquise à la Société Française d'assurance pour favoriser le crédit ; mais les résultats de cette Société, et les réclamations qui s'élèvent encore, montrent que la question reste ouverte de savoir si l'Etat doit offrir mieux qu'un secours moral.

En février 1921, la Banque Nationale française du commerce extérieur avait élaboré le plan d'un Office de Ducroire, rattaché à ses services, chargé de faire des avances aux exportateurs français, et de garantir, au nom de l'Etat Français, le recouvrement des créances sur l'Etranger. Le plan ne s'appliquait qu'aux marchandises emmagasinées ou entreposées en France et dans les Colonies Françaises, et aux exportations dans les pays suivants : Pologne, Tchécoslovaquie, Yougo-Slavie, Roumanie, Bulgarie, Turquie, Italie.

L'Etat se portait Ducroire jusqu'à 80 % du prix de vente, sans recours contre l'exportateur, sauf le cas de fraude, le prix de vente étant entendu sous la forme C. A. F. La garantie ainsi offerte était réalisée par l'octroi d'avances.

Les demandes d'avances présentées par l'exportateur avec l'avis favorable de son banquier, étaient soumises à un Comité, composé du Président de la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur et du Directeur Général, d'un Représentant de la Banque de France (art. 4) et de deux commissaires du Gouvernement, doués du droit de veto. Le contrôle était assuré par un Inspecteur des Finances.

Lorsque l'avance était consentie par le Comité, l'exportateur remettait à l'Office les lettres de change, avec les documents correspondants à l'opération garantie. Les traites ne devaient pas avoir une échéance postérieure à trois ans. La remise devait être accompagnée d'une lettre émanant d'un banquier du pays importateur certifiant qu'un gage serait constitué par l'acheteur, au moment de l'acceptation : un dépôt de monnaie, de marchandises ou de titres ou la présentation d'une caution. L'avance pouvait être de 80 % sans

recours contre l'exportateur, ou exceptionnellement de 100 pour cent avec recours de 20. % contre l'exportateur.

Les avances consenties portaient intérêt au profit du Trésor, au taux d'escompte de la Banque de France majoré de 2 %. Sur ce taux une ristourne de 4 % était faite à la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur. Le minimum du taux global ne devait pas être inférieur à 6 %.

La réalisation s'effectuait non par versement à l'exportateur du montant des crédits ouverts, mais par remise de billets à trois mois, souscrits par l'exportateur à l'ordre de la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur, escomptables à la Banque de France. La mention d'exécution de la loi de fondation portée sur chaque effet, dispensait le souscripteur de la garantie pour la partie assurée par l'Etat.

En échange du ducroire de l'Etat, l'exportateur payait une commission destinée à constituer un fonds de garantie. Le taux de la commission serait de 3 % de la somme garantie pour une année de crédit, 4 % pour la deuxième année et 5 % pour la troisième. L'Office acceptait de faire une déduction pour les paiements anticipés. Le montant de la commission s'ajoutait au prix de vente C. A. F. pour le calcul de l'avance à consentir.

Le projet prévoyait que l'Etat pourrait prendre des engagements jusqu'à concurrence de un milliard. Ce chiffre correspondait à peu près à la dotation de vingt-six millions de livres prévus pour l'export-crédit-scheme, compte tenu du rapport des exportations françaises et britanniques. Le solde créditeur, provenant des recouvrements à l'Etranger, comptabilisé à la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur serait productif d'intérêts. Enfin, le fonds de garantie constitué par les commissions, enregistré à une réserve spéciale, produirait intérêt au profit de l'Etat, à dater du 16^e jour de l'encaissement des commissions. Après remboursement complet des créances correspondantes, virement en serait fait au compte du Trésor.

Le fonds de réserve ainsi constitué, serait employé en Bons du Trésor français. Aucun prélèvement ne pourrait

y être effectué jusqu'à ce qu'il atteigne la moitié des risques assurés.

Malgré l'appui de M. Clémentel, le projet de la B.N.F.C.E., ne fut pas réalisé car il se heurta à l'opposition du Ministère des Finances et aux critiques des banquiers parisiens (1). Un projet de compensation internationale (2), fit dévier le problème des crédits à l'exportation vers l'organisation du troc international. Un pareil système ne pouvait avoir en vue que l'atténuation des risques de pertes sur le change : ce n'est qu'un côté de la question. Le troc nécessite un échange réciproque de marchandises, des modalités de paiement identiques. Or, le problème était précisément de favoriser les exportations en utilisant des procédés de règlement inaccoutumés et différents d'un pays à l'autre. Cela paraît contradictoire.

Le comité national des conseillers du commerce extérieur, déclaré d'utilité publique par décret du 9 mars 1921, fut saisi de la question à son congrès d'avril 1921. Les rapports demandaient l'extension des crédits à long terme pour les pays à change avarié et déclaraient l'intervention de l'Etat nécessaire pour seconder, coordonner et garantir les initiatives privées. Le congrès préconisait les unions commerciales et industrielles, le concours financier de l'Etat, enfin l'étude de la compensation des échanges par des accords conclus sous l'égide de la Société des Nations.

M. Dior, fut chargé de rapporter son projet d'organisation, le 20 avril 1921. Il rappela que la recherche des débouchés en Europe Occidentale rend nécessaire de prévenir les risques extra commerciaux, l'instabilité des changes et l'incertitude politique. Il voulait s'attacher surtout à diminuer les risques anormaux provenant des variations du change. « N'étant pas divisé, atteignant globalement la totalité des créances en suspens sur un même pays, il ne saurait être couvert par aucune combinaison d'assurance ».

(1) *Journée Industrielle*, 2 mars 1921.

(2) Présenté par M. Crozier, *l'Ere Nouvelle*, 10 mars 1921.

Il écarta l'application du plan Ter Meulen adopté par la Société des Nations, qui, envisagé seulement pour les produits de première nécessité n'avait aucun intérêt pour nous. Enfin, il décrivit l'organisme fonctionnant à ce moment, l'« Export-Crédit Schesme anglais, et le projet de loi instituant en Belgique un « Office de Ducroire » pour « garantir la bonne fin » des exportations.

Il préconisait donc la mise en œuvre du projet de la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur mais en appliquant la garantie de l'Etat aux seuls risques anormaux, qu'il aurait dégagés le plus nettement possible.

Pour atténuer les risques commerciaux, la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur ne dispose pas des moyens indispensables ; par suite de son mode de formation, elle n'a pas la liberté du choix de ses agents, ou bien elle est exposée à de longues transactions avec eux... Il est d'autre part, nécessaire d'organiser la production et le commerce de façon à réduire à leur plus simple expression les risques commerciaux. M. Dior, dans ce but, préconisait les groupements, à l'exemple de l'Allemagne, qui possède des associations comprenant des firmes exportatrices et englobant des commerçants, des industriels, des armateurs et des banques.

A cette organisation bancaire et commerciale groupant des intérêts privés, on adopterait le système de compensation des produits. En définitive, l'Etat interviendrait simplement pour garantir les risques anormaux non couverts. La garantie de l'Etat ne s'imposerait plus que pour la différence entre les exportations et les importations.

Si l'on doit louer le projet puisqu'il s'attache à garantir les risques anormaux, les moyens envisagés pour y arriver ne nous paraissent pas très sûrs. Si le projet de la B. N. F. C. E. avait été appliqué, tous les risques eussent été couverts puisque l'Etat admettait la demande directe présentée par l'exportateur. Et d'autre part, si l'Office entendait garantir seulement les risques anormaux, il manquait les organes intermédiaires, les groupements qu'il se proposait de créer. Ces organes, d'ailleurs, pouvaient peut-être atténuer les risques commer-

ciaux par la connaissance des marchés, que les recouplements des renseignements fournis par leurs membres, leur permettait d'avoir. Mais le groupement des renseignements qui, même à ce jour est imparfait, ne pouvait pas, lors de l'étude du projet, se former assez vite pour rendre immédiatement les services qu'on lui demandait.

Quant à la compensation des importations et des exportations, elle ne pouvait fonctionner, que si les groupements étaient à la fois importateurs et exportateurs et nous avons vu qu'elle ne pouvait rendre que de faibles services au crédit à l'exportation puisque ses effets ne se faisaient sentir qu'à l'époque des règlements. Payer en monnaie, où payer en marchandises revient toujours à faire un paiement comptant. Si un groupe français effectue avec un groupe étranger le mouvement de compensation, il faut cependant, que l'un des deux fasse crédit à l'importateur puisque l'exportateur n'est pas appelé à le faire. La compensation des produits aurait sans doute une action favorable sur le change, mais n'éliminerait ni la nécessité du crédit ni ses risques.

De nombreuses consultations avaient été faites auprès des chambres de commerce, des syndicats de producteurs. Les organes consultés furent favorables à une institution nationale, mais aucun accord ne put se faire sur sa forme. L'assemblée générale des conseillers du commerce extérieur présidée par M. Clémentel, se borna donc à émettre un vœu platonique : « Que l'Etat accorde son concours financier à l'exportation sous forme de garantie des crédits consentis, basée sur la répartition des risques entre l'exportateur, l'établissement bancaire et l'Etat ».

Dans le courant de la même année, d'autres projets furent présentés. Le service des études économiques de la Banque de France avait dressé le plan suivant : la Banque Nationale Française de Commerce Extérieur, secondée par l'Etat n'assurerait le dueroire que pour 50 % de la perte. Par exemple, en cas de perte totale d'une créance de 100.000 francs, l'exportateur subirait 50.000 francs de perte l'Etat

20.000 francs et le fonds de garantie 30.000. Si sur cette créance de 100.000 francs on recouvre 50.000 francs, les risques de l'exportateur sont réduits à 25.000, ceux du fonds de garantie à 5.000, tandis que l'Etat sera toujours tenu pour 20.000 francs.

Le maximum des créances à garantir était estimé à 1 milliard de francs sur lesquels 200 millions seraient assurés par l'Etat. Le projet ne cachait pas ses doutes sur l'utilité du ducroire et prétendait que l'organisation anglaise avait une influence moins favorable qu'on ne le disait.

La chambre de commerce d'Epinal, hostile au projet de ducroire de l'Etat, préconisait un système de compensation entre la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur et une Banque roumaine analogue, compensation des traites, jusqu'à concurrence des crédits autorisés. Elle proposait que la B. N. F. C. E. accordât le ducroire aux banques privées et aux exportateurs. L'Etat n'interviendrait que par des subventions.

Le projet du ducroire de la B. N. F. C. E. fut donc abandonné et déjà une autre idée se faisait jour : M. Dior, au Sénat, rapportait au début d'avril 1921 que « pour les crédits courts, aucune difficulté sérieuse ne se présentait grâce au concours de la B. N. F. C. E. Pour les crédits exceptionnels, plusieurs projets d'office de ducroire sont à l'étude. Il est possible qu'un autre projet, basé sur l'assurance-crédit leur soit préféré ».

Le congrès des conseillers du commerce extérieur d'octobre 1922, vit la fin des projets de ducroire d'Etat. L'assurance-crédit fut soutenue par M. César Ancy, qui affirma sa possibilité et proposa un système réalisable. Il posait comme condition, que l'assurance-crédit devait être pratiquée, au début, tout au moins, au sein d'un groupement d'exportateurs présentant de sérieuses garanties morales et s'engageant à comprendre toutes leurs créances dans leurs polices. Cette disposition permettait la sélection des risques, quant à la qualité des assurés et à la qualité des affaires. La Banque Nationale du Commerce extérieur, grâce à son service de

renseignements amélioré aurait opéré la vérification des risques. « L'assurance du crédit à l'exportation se rattache étroitement à l'organisation de la documentation commerciale sur les marchés étrangers » (1).

On aurait tenu compte au début, autant que possible de la division des risques quant à la somme assurée et quant à la répartition géographique.

L'indemnité, limitée au remboursement du prix de revient aurait été réduite des recouvrements effectués à l'étranger, par tous les moyens possibles ; les attachés commerciaux en particulier étaient appelés à donner leur concours. En somme, M. Ancy préconisait l'assurance directe, car il n'envisageait que les risques commerciaux. Il demandait seulement à l'Etat de donner des directives à l'initiative privée et de mettre à la disposition de l'assurance-crédit ses services de renseignements et de propagande commerciale à l'étranger.

M. Martin Bloch, moins favorable à l'assurance-crédit, dont il craignait le rendement insuffisant faisait reposer les difficultés sur le défaut de documentation probante d'une part, sur la carence des banques d'autre part. Il fallait donc créer d'abord une organisation des renseignements, puis donner la faculté de mobiliser les créances à long terme.

La mise en service d'un Office de renseignements pourrait exiger quelques millions. Elle demanderait la mise à contribution de l'Office national du commerce extérieur, une direction administrative indépendante des banques et du commerce d'exportation. L'Office ferait des enquêtes générales ou spéciales.

Pour mobiliser les créances, un seul organe financier ne peut suffire. L'escompte par des Banques locales, peut rendre de grands services mais à condition que la B. N. F. C. E. soit la banque de réescompte du commerce d'exportation et que l'Etat l'aide de ses subsides. Les sommes à mettre ainsi à la disposition des exportateurs se chiffraient par quelques milliards. Les résultats obtenus en Angleterre par le

(1) *L'expansion commerciale de la France*, p. 61.

financement des exportations, démontraient abondamment que M. Martin Bloch se leurrerait sur le chiffre des secours de crédit demandé par les exportateurs.

Et d'ailleurs, les rapports présentés dans la suite du congrès, ont montré que le problème du financement des exportations était résolu. « Le problème consistait non pas tant à trouver des crédits qu'à leur donner un caractère irrévocable » (1). M. Regnault déterminait précisément les besoins de l'exportation, en fait de mobilisation des créances, et étudiait l'adaptation des banques diverses à ces besoins. Puis faisait l'étude de l'assurance-crédit et du ducroire en France et à l'Etranger, il concluait à l'organisation d'une société anonyme chargée d'assurer les crédits. Fonctionnant sous le couvert de la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur, elle s'inspirerait des systèmes étrangers et du ducroire.

Cependant, il distinguait des risques généraux, le risque de change qui serait assuré par un Office de compensation et de garantie de change. L'assurance du change est un complément de l'assurance-crédit. Elle a été mise en œuvre plus tard grâce à l'Office de compensation et de liquidation des opérations de change à terme qui a fonctionné depuis février 1924 jusqu'à décembre 1927, moment où son rôle est devenu inutile.

Le rapport de M. Henri Brun, clôt la discussion en faveur de l'assurance-crédit et, par l'étude précise qu'il fait des risques et de leurs catégories, il pose vraiment le problème de l'intervention de l'Etat en France. Il reconnaît que l'assurance-crédit peut débarrasser l'exportateur du souci de l'issue de son crédit et du souci du recouvrement, et qu'elle facilite l'obtention du crédit auprès du banquier. Mais ce n'est pas une panacée et elle doit chercher seulement à conjuguer ses effets avec ceux d'autres organisations. L'assurance-crédit peut s'appliquer à certains risques mais ne saurait les couvrir tous : les « risques commerciaux normaux,

(1) Rapport de M. Henri Brun, *L'expansion commerciale*, p. 92.

« nécessairement courus, sont assurables », « les risques politiques », trouvant leur origine dans la situation générale économique ou politique du pays d'importation, échappent aux prévisions et aux calculs. La prime, prix du risque, trop élevée dans ce dernier cas, majorant le prix de vente d'une manière prohibitive, nous fermerait des débouchés que l'intérêt national force à conserver. L'Etat français profitant de l'opération, est amené à en faire les frais.

L'Etat doit donc prendre une très large part des efforts communs. La durée de son effort, sera d'ailleurs, limitée à la durée de la crise qui a suivi la guerre. Cette crise destinée à s'amortir ne suscitera plus après sa liquidation les problèmes politiques du crédit. Il n'y aura plus que des problèmes économiques. Mais actuellement, « la sagesse fait un devoir aux exportateurs de ne rien attendre de l'assurance-crédit dans le domaine politique ».

Nous avons vu qu'il est presque impossible de faire une distinction précise entre certains risques économiques et les risques politiques.

Il n'y a pas entre eux de cloison étanche. Si l'on peut dire qu'un risque tenant à la situation politique du pays, au change, est un risque politique, et qu'un risque est commercial s'il tient à la situation intrinsèque de l'acheteur, il est plus difficile de déterminer les apports réciproques de la situation du pays et de celle de l'acheteur dans la formation du risque. M. Henri Brun, propose de dresser la liste des pays pour lesquels les risques courus sont politiques à priori ; il suggère aussi que le risque politique sera présumé si l'acheteur est une collectivité publique ou une société dont le fonctionnement est lié à la vie politique d'un pays. Mais il ne donne pas de solution de principe et conclut que « il ne faut déranger l'Etat, qui est un personnage pesant, que quant on ne peut pas faire autrement ». Cependant, il admet que l'Etat contrôle une organisation s'appuyant sur des accords d'exportateurs, d'assureurs et de banquiers et lui accorde son appui financier.

L'appui financier se serait traduit par une participation

au capital, des avances sans intérêts, ou une garantie d'intérêts. Nous aurions eu ainsi une société d'assurance-crédit à l'exportation soumise au contrôle permanent de l'Etat, ayant son siège social à Paris, auprès de la B. N. F. C. E. Deux commissaires du Gouvernement auraient examiné les affaires et contrôlé les comptes. Des succursales auraient été créées en France et en Algérie, dans les centres industriels et commerciaux, dans les régions économiques. Les places étrangères, notamment dans les pays à change déprécié, auraient été des sièges d'agences. Chaque agence et chaque succursale aurait été dotée d'un comité consultatif. Enfin, les attachés commerciaux et la B. N. F. C. E. dont on aurait étendu les prérogatives, auraient fourni leur collaboration.

Malgré la précision des rapports, le congrès national des conseillers du commerce extérieur réuni à Marseille, se borna à un vœu dilatoire : « Que le comité national poursuive de concert avec la Banque Nationale du Commerce Extérieur et le « comité d'action des industries et commerces d'exportation », l'étude des questions relatives à l'assurance des crédits à l'exportation » (1).

La solution commerciale de l'assurance-crédit avait été trouvée sur ces entrefaites : spécialisées d'abord dans l'assurance des crédits au commerce intérieur, les compagnies françaises émules de certaines compagnies anglaises, allemandes, hollandaises étendirent leur action au commerce d'exportation.

C'est donc en se fondant sur les résultats obtenus par l'initiative privée, que M. César Ancey, au congrès de Lyon en 1924, préconisa la fondation d'une société d'assurance des crédits, société nationale fonctionnant d'après le même principe que les sociétés privées de la même branche. Sans doute, ne s'agirait-il pas de former un organisme d'Etat destiné à faire concurrence aux sociétés privées. M. Armand Megglé disait, en effet, que : « si elle n'est pas soutenue par l'Etat,

(1) ANCEY, *Une politique de crédits commerciaux*

l'initiative privée ne parviendra jamais à mettre sur pied l'assurance des crédits ».

Le congrès, d'ailleurs, se montrait favorable à la création d'une société d'assurance des crédits à l'exportation, mais s'opposait formellement à l'intervention directe de l'Etat (1).

« Considérant, qu'en présence de l'activité déployée par nos concurrents étrangers sur tous les marchés, une organisation nationale tendant à donner plus de sécurité à nos crédits à l'extérieur, est nécessaire au développement de nos exportations,

« Considérant d'autre part, qu'il est de l'intérêt général que se manifestent librement toutes les initiatives tendant à l'assurance des crédits à l'exportation, tant sous la forme mutuelle que sous la forme anonyme et que ces initiatives trouvent le concours le plus large auprès d'un organisme national de réassurance, émet le vœu : « que soit constitué avec le concours de l'Etat et de toutes les initiatives professionnelles et privées, auprès de la Banque Nationale Française du commerce extérieur.

1° Une société spéciale dont l'objet serait la réassurance des sociétés mutuelles ou de sociétés anonymes pratiquant l'assurance des crédits à l'exportation.

2° Auprès de cet organisme, un Office central de documentation pratique et de renseignements commerciaux »

On n'envisage déjà plus le financement des exportations par l'Etat, on demande simplement son aide morale pour la formation d'une société, et, son aide documentaire.

Le principe d'un organisme national est encore admis au congrès de Bordeaux en 1926, mais M. Albert Buisson, Président de la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur s'élève contre l'intervention plus ou moins grande de l'Etat, qui soulèverait, dit-il, bien des controverses.

M. Clémentel, ministre des finances, ayant proposé dans les dispositions du budget de 1925 la création d'une société d'assurance et de réassurance des crédits au commerce exté-

(1) ANCEY, *Une politique de crédits commerciaux*, p. 44.

rieur, aidé par l'Etat, au moyen d'un prélèvement sur le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires étendue à l'exportation, fournit la base de l'opposition. M. Adrien Artaud, la formule en ces termes : « Ce dont il s'agit, c'est de créer une assurance d'Etat avec l'argent du contribuable. Quand vous dites cela, il n'y a plus aucun risque pour l'exportateur, il n'y a plus d'inconvénient à faire de mauvaises affaires ».

Si l'on pouvait critiquer la taxe sur le chiffre d'affaires dans son extension au commerce d'exportation, c'était plutôt à cause de son incidence directe sur le prix des matières exportées. Mais son but était louable au fond. L'application de cette recette à une société d'assurance, n'eût pas été favorable à l'éclosion des mauvaises affaires, car la pratique de l'assurance-crédit laisse toujours à la charge de l'assuré un pourcentage de la perte qui confisque son profit, lorsque l'opération échoue.

La tendance hostile à l'Etat qui s'est manifestée au congrès de Lyon, paraît provenir de la confusion que nous avons trouvée dans l'Export Crédit département. Il ne s'agissait pas pour l'Etat de créer un organe fonctionnant parallèlement à l'initiative privée, mais susceptible de parer à ses défaillances.

« Un organisme d'Etat se trouvant étroitement limité par la loi qui le crée », ne correspond pas au vœu du commerce d'exportation qui a besoin d'un organisme évoluant avec lui dans le sens du progrès. Tandis que l'initiative privée peut s'adapter au mouvement continu d'une expansion, par des utilisations de réserves, des augmentations de capital, l'organisme d'Etat est obligé d'attendre la décision ministérielle, ou même parlementaire qui le modifiera ? Mais, si cela est vrai pour une entreprise commerciale normale, on ne peut le soutenir pour les affaires qui sont hors du cadre commercial.

Et l'on est obligé de reconnaître avec Isidore Weill, au congrès de Bordeaux, que certains risques échappent totalement aux entreprises privées : ce sont les risques politiques inhérents au mode de paiement des entreprises commerciales

municipales ou gouvernementales. La procédure de recouvrement, hormis une pression politique, n'est pas possible contre un Etat ou une municipalité étrangère qui refuse de payer. Pour faire face à ce risque, M. Albert Buisson, rejetant le projet d'assurance directe par l'Etat disait, que : « il serait préférable que l'Etat se bornât à fournir une garantie, c'est-à-dire que l'organisme d'assurance puisse être certain de survivre dans le cas où ses prévisions seraient déjouées ».

Le congrès de Bordeaux de 1926, conclut donc de la façon suivante : « Considérant que, pour permettre à notre exportation de soutenir la concurrence des pays étrangers, il importe d'organiser fortement le crédit à l'exportation tant en accroissant les moyens financiers mis à sa disposition qu'en limitant les risques par un développement de l'assurance-crédit, le Congrès émet le vœu :

« Que le gouvernement français, à l'exemple des gouvernements étrangers. aborde le problème de l'assurance des crédits à l'exportation.

« Que soit constitué à cet effet, auprès de la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur, un organisme d'assurance-crédit à l'exportation *bénéficiant de la garantie de l'Etat.* »

M. César Ancy dans son livre (1), faisait état de ces vœux pour décrire l'organisation possible d'une société nationale d'assurance des crédits, admettant l'intervention de l'Etat sous forme d'une participation au capital et aux aléas.

La Compagnie Nationale préconisée par M. César Ancy, doit avoir pour programme de « traiter commercialement » les risques extra-commerciaux. « Ces risques, dit-il, ne sont nullement inassurables, au sens technique du terme, mais ils exigent des réserves exceptionnelles qui excèdent normalement celles que l'on peut prélever sur les primes ».

Les réserves exceptionnelles seraient couvertes par un fond de garantie alimenté par les réserves normales, par des dotations de l'Etat, par les excédents de recettes. La Société

(1) *Une politique de crédits commerciaux*, p. 103 et suivantes.

Nationale aurait pour but, non la réalisation de bénéfices, mais surtout la gestion d'un fonds commun.

Nous allons voir qu'une compagnie d'assurance des crédits à l'exportation, de caractère national a été créé depuis, et qu'elle ne s'est point inspirée d'économie mixte. Ses opérations d'ailleurs, ne correspondent point exactement au projet de M. Ancey.

Emu par les difficultés occasionnées aux exportateurs français, par le rétablissement du franc après la pointe de Juillet 1926, M. Meggle, Directeur du Comité National des conseillers du commerce extérieur, a pensé qu'une consultation des chambres du commerce et du comité national, était nécessaire avant de réunir la commission spéciale qui serait chargée de proposer au Gouvernement les mesures à prendre (1). M. Clémentel, président de ce comité avait dû à plusieurs reprises dénoncer le danger que faisait courir à nos exportations le resserrement brutal des crédits pratiqués depuis quelques semaines. Un questionnaire a été envoyé aux Chambres de Commerce et aux membres du comité national : « Sur les modifications qu'il y avait lieu d'apporter aux statuts de la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur pour lui permettre de rendre les services demandés par les exportateurs », et en cas d'impossibilité « sur les moyens de fournir aux exportateurs les facilités d'escompte et d'assurance des crédits à l'exportation qui leur sont nécessaire et qui deviendront indispensables pour atténuer les effets de la crise économique que doit nécessairement provoquer le redressement du franc ».

En outre, un projet de création, avec participation de l'Etat, d'une forte institution d'assurance des crédits à l'exportation permettant l'escompte en banque des effets avalisés par elle, leur a été soumis sur l'opportunité duquel ils auront à se prononcer.

La Chambre de Commerce de Marseille, dans sa séance

(1) *Journée Industrielle* du 5 novembre 1926.

du 19 mars 1927, en approuvant le rapport de M. Boude, paraît limiter exactement l'intervention de l'Etat.

Le rapporteur était convaincu de l'effet favorable de l'assurance-crédit sur l'extension de nos exportations mais il craignait qu'un institut national d'assurance-crédit, avec facilité de faire de l'assurance directe, sous le contrôle et la garantie de l'Etat n'aboutisse à paralyser l'initiative privée et à constituer un monopole au profit de l'Etat (1). Ce monopole de fait aurait eu pour résultat d'encourager les affaires peu sérieuses au détriment des contribuables et des exportateurs eux-mêmes. En conséquence, le rapport préconise la formation d'une société nationale de réassurance des crédits à l'exportation, sur l'initiative du gouvernement, par la collaboration des exportateurs, des banquiers et des compagnies d'assurance privée. Dans le cas où le concours de l'Etat sera reconnu nécessaire pour assurer le fonctionnement de cette société de réassurance, la subvention devra être prélevée sur le budget général de l'Etat et non sur les taxes spéciales à la charge des exportateurs. D'autre part, cette compagnie de réassurance, créée sous la forme de société anonyme aura pour mission de réassurer les risques pris par les sociétés d'assurances privées et ne devra en aucun cas, faire concurrence à ces dernières en pratiquant l'assurance directe. Enfin, la réassurance auprès de cette compagnie, ne doit pas être rendue obligatoire pour les sociétés d'assurance-crédit.

Le résultat des vœux et des études que nous venons de développer fut la fondation avec l'appui moral de l'Etat, et par un groupe de onze compagnies françaises d'assurances et de réassurances de « la Société Française d'assurance pour favoriser le crédit ». Cette société au capital de quinze millions de francs pouvant être portée à 100 millions par simple décision du Conseil d'Administration (2), se donne pour mission essentielle de garantir, en liaison étroite avec

(1) *Journée Industrielle* du 25 mars 1927.

(2) Rapport de M. Champin au Congrès des Conseillers de commerce extérieur, Nice, janvier 1928.

les banques, la bonne fin des opérations commerciales à l'extérieur.

Ses opérations commencées en juin 1927, sont celles habituellement pratiquées par les sociétés d'assurance-crédit mais spécialisées à l'exportation. Elle ne garantit pas la bonne fin des exportations lorsqu'elles sont mises en péril par un événement imprévisible et majeur : éruption volcanique, tremblement de terre. Elle n'assure donc pas le risque catastrophique.

Elle ne possède pas de succursales à l'Etranger mais sollicite auprès des compagnies du pays de l'importateur la couverture d'une partie des risques qu'elle assume. En outre, elle réassure ses contrats auprès d'autres compagnies, par exemple, des compagnies allemandes. La nécessité où elle se trouve de chercher auprès d'une compagnie étrangère l'assurance d'une partie des risques, nous paraît être une des faiblesses du système puisqu'elle suppose que la transaction est faite avec un pays possédant une organisation d'assurance-crédit. Or, la difficulté de trouver des garanties dans les pays qui sont considérés comme des débouchés désirables constitue le principal obstacle à l'expansion de l'exportation.

D'ailleurs, les résultats actuels inspiraient à M. Baxa, chargé du rapport sur la création de la C. F. A. F. C. au congrès des conseillers du commerce extérieur, réuni à Nice en janvier 1928, la crainte que le développement de la société ne soit pas en rapport avec l'importance du problème. Il spécifiait : « nous craignons que le chiffre relativement peu élevé de son capital ne lui permette pas de garantir l'exécution de contrats qui portent parfois sur des dizaines et des centaines de millions ». Si donc, grâce au concours de la B. N. F. C. E. et de divers établissements de crédit la question des crédits à l'exportation à terme excédant 90 jours est en principe résolu, il n'en est pas de même de celle de l'assurance des crédits.

M. Champin, au même congrès, préconisait la collaboration des chambres syndicales et des industriels eux-mêmes

par des assurances individuelles à la documentation des assurances, encore nécessaire à leur développement.

Mais, il concluait en disant : qu'il manque encore le couronnement de l'édifice, l'assurance du risque politique pour laquelle l'intervention de l'Etat ne saurait être évité. L'exposé des motifs du projet déposé en mai 1927 par le gouvernement et tendant à donner un régime spécial au droit de timbre et à la taxe sur le chiffre d'affaires pour les sociétés d'assurance-crédit, parlait également de couronnement.

« L'aide de l'Etat dans cette matière, semble d'autant plus efficace, qu'elle n'intervient que comme le couronnement d'un effort sérieux de l'initiative privée. » Mais, une aide indirecte sous la forme d'un adoucissement fiscal ne paraissait pas suffisante au rapporteur et voici comment il comprenait l'intervention de l'Etat comme couronnement de l'initiative privée. » Puisque l'Etat ne veut apporter son concours qu'après l'intervention de l'initiative privée, envisageons que les compagnies d'assurances-crédit se déclarent prêtes à prendre leur part du risque politique à charge pour elle, s'il y a lieu, d'être couvertes par des réassurances dans les pays intéressés et que l'assuré en couvre lui-même une autre part. »

Et alors « couronnant » ces initiatives privées, l'Etat devra nécessairement prendre à sa charge le complément du risque, complément qui en sera d'ailleurs la fraction la plus importante (1). L'Etat pourrait affecter à ces opérations soit 300 millions, soit les annuités correspondantes. Le contrôle serait assuré par un comité interministériel et des représentants qualifiés des assureurs et des assurés.

Les vœux suivants (2) émis au congrès à Nice, posaient au début de l'année, la question des crédits à l'exportation.

« Considérant que malgré les vœux fréquemment formulés par nos congrès, il paraît impossible d'obtenir pour le

(1) Rapport de M. Champin, Office national du commerce extérieur.

(2) *Journée Industrielle*, 7 janvier 1928.

temps présent le concours financier de l'Etat à la création d'une société nationale d'assurance-crédit.

« Que d'autre part, les initiatives privées semblent devoir se développer dans le sens d'une satisfaction tout au moins partielle des besoins de sécurité de l'industrie et du commerce d'exportation.

« Que le succès de ces initiatives est à tous égards désirable pour le développement de l'exportation, mais qu'une condition nécessaire de ce succès est la réalisation d'un *Office central de documentation* au fonctionnement duquel participeraient nos groupements professionnels et la Banque Nationale du Commerce Extérieur.

Qu'enfin, l'assurance-crédit ne peut être efficace que si elle est complétée par l'assurance du risque politique à laquelle l'intervention financière de l'Etat est indispensable.

Emet le vœu :

Que le projet de loi déposé par le gouvernement en vue de réduire les charges fiscales de l'assurance des crédits à l'exportation, soit voté dans le plus court délai possible.

Que l'organe central de documentation actuellement soumis à l'étude du comité national, soit créé avec le concours des groupements professionnels et de la Banque Nationale du Commerce Extérieur.

Qu'à cet effet, une société d'étude soit dès maintenant constituée en collaboration avec les sociétés d'assurances et les banques.

Que l'Etat apporte à l'œuvre des initiatives privées le couronnement nécessaire par l'affectation de dotations importantes à un organe d'assurance du risque politique des crédits à l'exportation, au fonctionnement duquel participeraient les représentants qualifiés des assureurs et des assurés. »

La loi accordant à l'assurance des crédits à l'exportation un régime spécial tant pour les droits de timbre et d'enregistrement que pour la taxe spéciale sur le chiffre d'affaires (1), donne satisfaction au premier vœu. La taxe

(1) *Journal Officiel*, 14 mars 1928.

n'est pas perçue pour les affaires d'assurance-crédit à l'exportation et le droit de timbre est réduit pour les contrats d'assurance des crédits à l'exportation.

Enfin, la Chambre des députés, dans sa séance du 17 mars 1928, vient d'adopter un projet de loi « relatif aux exportations effectuées au profit des services publics étrangers » (1). Voici ses dispositions essentielles :

ARTICLE PREMIER. — « Le Ministre du commerce et de l'industrie est autorisé à garantir, au nom de l'Etat, jusqu'à concurrence d'un montant de 60 %, la bonne fin des opérations d'exportation de produits français, traités par des maisons françaises avec des administrations publiques ou des sociétés étrangères chargées d'un service public, dans des Etats, y compris leurs dominions, protectorats, colonies, et pays placés sous leur mandat ayant conclu avec l'Etat Français des traités, conventions ou accords économiques, et lorsque ces exportations présentent un caractère d'intérêt national ».

Dans le projet français, comme dans le système belge, le souci de l'intérêt national doit présider à l'octroi des garanties. Cependant, le projet français est plus limitatif que le système belge, puisque le gouvernement ne consent à garantir que les exportations faites à des collectivités publiques ou à des sociétés étrangères, chargées d'un service public. Il envisage ici très nettement les fournitures de travaux publics, les marchés passés avec les compagnies étrangères de chemins de fer, marchés qui intéressent particulièrement notre grosse industrie. Il y a certainement un intérêt national, à la bonne fin de ces marchés, quant au prestige de la France, et quant à l'importance nationale des sociétés françaises, qui effectuent ces exportations. Mais l'intérêt national n'est-il pas engagé aussi par la foule des exportations à destination des maisons de commerce étrangères, qui subissent comme les grosses exportations, les fluctuations de l'état économique ou politique du pays importateur ?

(1) *Journal Officiel* du 18 mars 1928, débats parlementaires.

La garantie donnée sur avis conforme d'une commission nommée par le Ministre du Commerce, ne peut jouer qu'à l'expiration d'un délai de six mois au moins à partir de laquelle aurait dû se produire le paiement.

Ce délai de six mois, est sans doute établi pour permettre au gouvernement français, d'effectuer auprès de l'Etat étranger défaillant la pression nécessaire pour obtenir des paiements partiels, ou des garanties de paiements. Mais, nous sommes loin du ducroire bancaire qui implique le paiement à l'échéance.

L'ARTICLE 3 prescrit le partage des sommes recouvrées entre l'Etat, les établissements bancaires et l'exportateur au prorata de la part du risque assumé par chacun d'eux, étant entendu qu'en tout état de cause, l'exportateur devra rester son propre assureur pour 20 % au minimum du risque total. Ce n'est que l'application des clauses ordinaires de l'assurance-crédit : la marge de 20 % des risques laissée à la charge de l'assuré a pour but d'écarter les affaires suspectes.

ARTICLE 4. — « La garantie de l'Etat est accordée contre paiement d'une prime dont le taux est fixé par décret rendu sur le rapport du Ministre du Commerce et du Ministre des Finances, et qui est calculée prorata temporis, depuis le jour où le risque aura été assumé, jusqu'à la date du paiement ».

L'ARTICLE 5 détermine l'emploi des primes et organise la trésorerie du service. Enfin, l'article 6 fixe à 300 millions la limite des risques assumés par l'Etat, en vertu des précédentes dispositions, prévoyant que chaque année, la loi des finances déterminerait le montant des engagements nouveaux pouvant être assumés pour le compte de l'Etat.

Tel est donc, en résumé l'état actuel du problème des garanties du crédit à l'exportation en France : une Société Nationale d'Assurance pour favoriser le crédit jouissant du secours moral de l'Etat, un régime fiscal de faveur pour les sociétés d'assurances des crédits, un projet de loi tendant à garantir les exportations destinées à des collectivités étran-

gères. Dans le cas où ce dernier projet deviendrait une loi, le problème serait-il résolu au mieux des intérêts nationaux ? L'Etat peut-il faire davantage pour favoriser le crédit à l'exportation ?

CHAPITRE V

L'Etat assureur du risque exceptionnel

Dans l'étude des essais anglais, belge et allemand et des projets français, nous avons vu que l'intervention de l'Etat, en vue de favoriser le crédit à l'exportation porte sur deux points :

1° l'aide à l'initiative privée, et la propagande pour son développement ;

2° la garantie du risque politique.

L'Export Crédit Scheme, en dehors de la garantie offerte directement aux exportateurs, a tracé la voie aux compagnies d'assurance-crédit, qui, jusqu'alors spécialisées dans le commerce intérieur, peuvent maintenant fonder sur une expérience extrinsèque, leur expansion à l'extérieur. Si l'on peut critiquer la conception de l'Export Crédit Scheme, sur la manière de garantir les crédits, puisque son analogie voulue avec les compagnies d'assurance-crédit limite son avenir, on doit reconnaître que, par l'impulsion qu'il a donnée aux compagnies privées, son rôle a été actif, et son utilité grande dans la réalisation du premier point.

L'Office de ducroire belge, prenait une place encore vide, et nous l'avons vu remplir, en tous points, le rôle qu'on lui demandait de jouer.

Le système allemand, conformément aux traditions allemandes a organisé la participation de l'Etat à l'initiative privée, participation complète, mais avec subordination de l'initiative privée aux directives du gouvernement. De cette collaboration paraît ressortir en effet, un organe différent des deux éléments qui sont accouplés pour le former. Issus de l'action

combinée de l'Etat et de l'assurance privée, le système de Berlin, et celui de Hambourg présentent un caractère purement étatiste, comme si l'initiative privée mettait à la disposition du gouvernement, pour l'expansion nationale, ses méthodes et ses agents. L'individualisme anglais, au contraire n'autorisait pas cette fusion. L'Etat seul, d'un côté, l'initiative privée de l'autre, entrant en concurrence avec des moyens inégaux, ont vécu deux phases normales d'un équilibre. Au début, le gouvernement muni de capitaux avait la priorité. Puis reculant devant l'initiative privée, son système tend à devenir une pure garantie, la garantie d'un secours éventuel.

En France, les congrès ont considéré que si l'initiative privée était assez active, l'aide de l'Etat pouvait être nécessaire. Mais, si l'on sollicite le secours de l'Etat pour des services auxiliaires, tels que l'organisation de la documentation, son intervention directe est repoussée. Le spectre du monopole d'Etat est vu avec terreur lorsqu'on l'évoque dans un congrès.

L'Etat ne doit être, dit-on, ni banquier, ni assureur.

Cependant, on veut bien que, n'étant ni banquier, ni assureur, il soit quelque chose d'utile. Il sera donc agent d'information, parce que l'information coûte cher, parce que l'Etat possède des services de renseignements adaptés à notre expansion commerciale à l'Etranger, et surtout parce que informer n'est pas diriger.

Nous verrons cependant, qu'il peut à notre sens, être autre chose qu'un agent d'information ; le projet récemment voté par la Chambre des députés, entre dans nos vues.

Nous possédons des banques disposées à accorder le dueroire bancaire à condition de trouver des garanties accessoires. Des groupements d'industriels et de commerçants exportateurs se sont formés surtout pour unir leurs intérêts professionnels, résister à la concurrence, diminuer le prix de revient de leurs services auxiliaires communs, mais ils sont décidés, nous l'avons vu, à faire du crédit, et de l'assurance mutuelle.

Enfin, des compagnies d'assurance-crédit étendent leurs opérations aux crédits à l'exportation.

En France, comme à l'Etranger, nous jouissons d'initiatives agissantes mais demandant le secours de l'Etat. L'Etat, exclu de la concurrence, est donc considéré comme une providence ; on s'adresse à lui, lorsqu'on se trouve en défaut.

Or, l'initiative privée en matière de crédit à l'exportation, apte à mobiliser le crédit, apte à garantir les créances contre certains risques courants, normaux, s'avoue impuissante à le faire, lorsque les risques deviennent anormaux, extra-commerciaux. Mais ici encore, on demande à l'Etat de jouer un rôle subsidiaire, d'exercer son action où tout autre que lui ne saurait agir.

Il est donc un risque de nature exceptionnelle que l'initiative privée ne peut assurer. Nous avons divisé les risques courus par le crédit à l'exportation en normaux ou commerciaux ; et en risques anormaux. Le ducroire bancaire, les groupements, l'Assurance-Crédit ont eu à cœur d'assumer les risques normaux laissant à l'Etat ou à un organisme futur, le soin d'assumer les autres.

Cet état d'esprit a été nettement mis en lumière par la Trade Indemnity Cy répondant au questionnaire au Crédit Insurance committee. Elle demandait que l'Etat assure le risque catastrophique, et définissait ainsi la catastrophe : « Une catastrophe sera considérée comme s'étant produite quand la compagnie réassurée aura perdu la totalité des primes perçues par elle durant l'année, pourvu que l'on puisse raisonnablement admettre que cette catastrophe a été la conséquence de guerres, bruits, de révoltes, émeutes, moratorium, tremblement de terre, etc. ». Le même risque, défini de la même façon est exclu des polices de la société française d'assurance pour favoriser le crédit.

Or, cette définition ne contient pas autre chose qu'une énumération des forces majeures susceptibles de mettre en péril les ressources d'une compagnie d'assurance. Le principe de l'assurance des risques divers est de faire couvrir

par les primes correspondantes à un exercice les sinistres prévus pour cet exercice.

Il est impossible de prévoir un tremblement de terre, ou une émeute ; à plus forte raison, est-il impossible de prévoir leurs effets sur l'économie du pays qui les subit. Le risque catastrophique a pour caractère d'être imprévisible et donc incalculable, d'affecter une fraction importante de l'économie d'un pays. Il est considérable et exceptionnel.

Mais ce risque exceptionnel, menaçant les opérations commerciales ou bancaires faites avec l'Etranger, ne dépend pas des risques commerciaux propres à ces opérations. Sa nature est différente, il s'ajoute à eux, et il les domine.

Son assiette peut-être de deux sortes : la totalité des transactions commerciales effectuées avec un pays troublé par une crise politique, ou bouleversé par une force majeure quelconque imprévisible, ou bien une transaction particulière, entre un exportateur et une collectivité publique, un pays, une province, une municipalité, une compagnie chargée d'un service public. Dans le premier cas, le risque exceptionnel s'ajoutera aux risques commerciaux. Dans le deuxième cas, nous serons en présence du risque politique seul, celui qui a été envisagé dans le projet voté par la Chambre des Députés.

Or, si le risque politique peut-être dû au mauvais vouloir momentané des représentants du pays importateur, il peut avoir des causes plus profondes dans une situation économique ou politique affectant les forces vives de ce pays. Ce sont ces mêmes causes qui engendreront le risque anormal pour la totalité des exportations particulières.

Si les crédits appuyés sur ces exportations particulières, sont déjà assurés contre les risques commerciaux, ils ne le sont point contre les risques anormaux, et c'est dans cette lacune que pourrait intervenir l'Etat.

Or, l'Etat s'est déjà trouvé en face de risques exceptionnels. Pendant la guerre, pour permettre à notre marine marchande de se soutenir, malgré les pertes causées par l'ennemi, que les sociétés d'assurances n'assuraient pas,

l'Etat, par la loi du 10 avril 1915 ratifiant les décrets des 11-13 août 1914 et la loi du 19 avril 1917, assurait les compagnies de navigation contre les risques de guerre, à condition que les navires fussent déjà assurés pour les risques de mer. Nous avons donc ici la conjugaison des mêmes risques qu'en matière de crédit à l'exportation : un risque prévisible, calculable, le risque de mer couvert par les compagnies d'assurances, et le risque de guerre, imprévisible, considérable, échappant à l'assurance, couvert par l'Etat.

L'Etat peut donc pratiquer une opération analogue sur les risques du crédit à l'exportation. Il le peut parce que le risque exceptionnel du crédit à l'exportation, à l'inverse des autres risques n'est pas couvert par l'initiative privée, et il le peut parce qu'il dispose des moyens qui lui permettront d'atténuer ses pertes. De même que, lorsqu'il assurait les risques de la guerre, le gouvernement pouvait espérer qu'il récupérerait ses débours sur l'ennemi, de même il est fondé à croire que par une pression politique il obtiendra des Etats mauvais payeurs le paiement partiel ou total des exportations.

Son action sera directe, si le gouvernement en défaut est lui-même importateur. Peut-être aura-t-il plus de peine à obtenir le paiement des particuliers si l'Etat dont ils ressortissent ne leur accorde pas lui-même sa garantie. Une société privée même très puissante, ne pourrait pas en la matière, rendre les mêmes services que le gouvernement. Encore faut-il que celui-ci soit intéressé à l'issue de l'affaire, et il le sera s'il a donné sa garantie.

L'Etat doit-il intervenir dans la garantie des crédits à l'exportation ? Nous avons vu les bénéfices qu'une nation peut tirer de ses exportations.

Un gouvernement soucieux de stabilité sociale trouvera dans l'expansion commerciale à l'extérieur, le moyen de diminuer le chômage de ses travailleurs et d'accroître sa prospérité. Cela justifie il nous semble, quelques sacrifices, quelques ingérences officielles dans le problème qui nous occupe. D'ailleurs, la tendance actuelle à tenir compte d'un

risque social, a conduit le gouvernement à se reconnaître responsable de certains faits qui auraient porté atteinte à sa situation économique ou qui auraient troublé l'ordre établi.

D'autre part, l'entrepreneur, hormis son intérêt patrimonial, est dans une société capitaliste, un besoin social. A sa prospérité sont attachés la vie de l'industrie qu'il dirige, la subsistance des ouvriers qu'il emploie, l'équilibre économique du pays entier. Demander à l'entrepreneur d'assumer seul les risques qu'il peut courir dans l'intérêt national pour une cause exceptionnelle, est contraire à l'égalité devant des charges du pays. L'égalité devant les charges de la guerre, proclamée dans l'article premier de la loi du 17 avril 1919, sur la réparation des dommages de guerre, ne pourrait-elle s'appliquer ici ? Si la guerre est une circonstance douloureusement exceptionnelle à laquelle toutes les forces de la nation devaient prendre part, l'accroissement de la prospérité nationale par la sécurité des exportations ne mérite-t-il pas la contribution de tous les Français, représentés par le gouvernement ?

Mais, si un gouvernement dans un but de propagande, se trouve conduit par le souci de l'intérêt national à intervenir dans les crédits à l'exportation, comment peut-on justifier la prime qui, dans tous les Etats, le dédommage de sa garantie ? Si l'Etat rend aux exportateurs un service exceptionnel, non dans leur intérêt propre, mais dans l'intérêt de la nation tout entière, il est juste que la nation tout entière en fasse les frais.

L'initiative privée a reculé devant l'assurance du risque exceptionnel parce qu'il lui était impossible de calculer une prime correspondante. Cette prime trop élevée, éloignerait les affaires. Mais l'Etat n'est, pas plus que l'initiative privée, capable de la calculer. Son existence ne correspond donc à aucune rémunération, si ce n'est le coût des services rendus par les agents de l'organisme, chargé d'attribuer la garantie. Si, en effet, cette prime correspondait à des statistiques établies il serait inutile de faire appel à l'Etat : une compagnie d'assurance privée en appliquant ses méthodes rendrait le

même service. C'est parce qu'il peut y avoir dans leur application des pertes considérables, catastrophiques, que l'on remet à l'Etat le risque de les subir. La prime, donc, ne s'impose pas. Elle ne représentera pas le coût du risque mais la contribution de l'assuré aux frais de l'Office.

Quelle sera la nature de l'assurance offerte par l'Etat ? L'Export-Credit Scheme partiquait l'assurance directe ; les exportateurs pouvaient présenter eux-mêmes leurs affaires à l'Office. Or, le Credit Insurance Committee avait reconnu que les exportateurs n'envisageaient pas le risque catastrophique. Il est donc logique de croire que l'assurance directe serait fort peu demandée.

Puisque le risque exceptionnel se greffe sur les risques normaux, il doit faire l'objet d'une assurance spéciale, au profit de ceux qui assurant déjà les risques normaux, craignent son existence.

Pour garantir les crédits commerciaux ordinaires, les compagnies d'assurance-crédit, après avoir absorbé les risques commerciaux, après les avoir réassurés auprès d'autres compagnies, dans le pays importateur par exemple, s'assureront à l'Office gouvernemental contre le risque catastrophique. Seuls les contrats passés avec des collectivités publiques, soumis au risque politique pur pourraient faire l'objet d'assurances directes.

Dans le premier cas, l'Etat garantira un chiffre global d'affaires, le portefeuille d'une compagnie d'assurance-crédit correspondant à un pays déterminé. Mais cette garantie du premier degré eu égard au risque, sera du second degré pour l'exportateur, qui en général, ignorera son existence.

Le système allemand a mis en pratique cette collaboration de l'Etat et des compagnies d'assurance : l'Etat prend à sa charge tout le risque catastrophique des affaires assurées déjà par les compagnies d'assurance impliquées dans le système. Mais ce procédé suppose l'ingérence de l'Etat, dans l'initiative privée, ingérence que l'esprit français tolère difficilement.

Cette ingérence aurait pu se manifester en France par une

participation du Gouvernement à la société française d'assurance pour favoriser le crédit, créée avec son aide morale. Il aurait pu y participer au moyen de subventions ; mais comment subventionner sans contrôler l'emploi des subventions ? Le même organisme qui contrôlerait le fonctionnement de la S. F. A. F. C., pourrait agir seul dans l'octroi des secours et des garanties, laissant sa complète indépendance à la Société. Celle-ci assurerait auprès de l'organisme officiel ses risques anormaux.

Mais alors, l'organisme gouvernemental ainsi obtenu tombe sous le coup des critiques générales s'adressant à toute initiative étatiste. Un Office, organe pesant, comme toutes les administrations d'Etat, cause par sa mise en œuvre un retard préjudiciable à la conclusion des marchés. Les affaires, rapidement acceptées par les compagnies d'assurance-crédit, risquent de se heurter à de longues études avant d'être garanties par l'Office. De là une incertitude causant une prudence excessive de la part des assureurs de crédit.

Cependant, l'Office ne pourra borner son rôle à octroyer sans discernement ses secours ou ses subventions, lorsque la catastrophe se sera produite. Distribuant à bon escient la garantie de l'Etat, il devra rechercher l'intérêt national des affaires engagées, l'octroi de la garantie devra être subordonnée à une étude préalable. Cela est un point certain, quelles que soient les critiques soulevées.

L'étude préalable des affaires, par un Office spécial, chargé de distribuer les garanties gouvernementales, telle est la conclusion forcée des projets français et des essais étrangers. L'intérêt national, donnée principale du problème des crédits à l'exportation doit inspirer constamment les décisions prises afin de le résoudre. Le projet français voté par la Chambre des députés s'inspire d'ailleurs, de ce principe. Il est regrettable que son action soit bornée à une seule catégorie des exportations intéressant l'économie nationale.

CONCLUSION

Dans le cours de notre étude, nous avons vu que la place occupée par le ducroire pur, le ducroire bancaire, parmi les procédés qui en sont issus, est fort peu importante. Resté un mode d'insinuation bancaire, le ducroire a donné naissance à une série de méthodes que l'on pourrait grouper sous le terme générique de « Garanties de bonne fin ». L'assurance mutuelle par les groupements d'exportateurs, l'assurance-crédit pour les risques commerciaux, les offices et systèmes étatistes, pour tous les risques sont des perfectionnements du ducroire bancaire qui ont pris beaucoup plus d'extension que lui.

Mais, entre toutes ces formations, il est possible de voir une gradation économique. Le banquier se substitue au commissionnaire ; les groupements, par l'assurance mutuelle, remplacent le banquier et s'effacent ensuite devant les sociétés d'assurance-crédit moins spécialisées. Mais là ne peut s'arrêter la gradation puisque, si les risques commerciaux s'amenuisent à mesure que l'organe de garantie devient plus savant, plus informé, plus étendu, les risques anormaux se précisent davantage lorsque cet organe étend son rayon d'action. L'Etat garant de bonne fin est le dernier terme de la progression.

Que devient alors le ducroire, que deviennent ses formes, double tirage et forfait d'escompte qui étaient une traduction commode de la garantie de bonne fin ? Ces modalités adaptées aux opérations bancaires ne sont plus appliquées. Les effets documentaires garantis, portent une signature supplémentaire, l'aval d'une compagnie d'assurance, la mention de la loi de fondation d'un office d'Etat, et une police d'assurance fait foi du contrat.

Doit-on alors assimiler complètement le ducroire et les garanties diverses de bonne fin ? Doit-on classer sous la même rubrique ducroire et assurance-crédit ? Il nous semble que l'on doive les distinguer. Le commissionnaire se porte ducroire d'un acheteur parce qu'il connaît l'acheteur. Le banquier ne peut réussir à faire du ducroire à l'exportation sur une grande échelle, parce qu'il ne peut pas s'entourer de la documentation suffisante pour connaître l'importateur ni surtout l'avenir d'une affaire à conclure ; de même les groupements garants de bonne fin, fondent leurs garanties sur les renseignements. Enfin, les Etats qui garantissent le risque politique, font subir aux affaires une enquête sérieuse avant de les assurer.

L'assurance-crédit n'agit point ainsi, en principe. Nous avons vu que si son but est d'assurer mathématiquement les risques commerciaux du crédit, elle fait encore du ducroire sur renseignements. Mais son ambition ne se borne pas là. Fondée pour garantir la bonne fin des affaires, elle tend à utiliser des procédés autres que le ducroire : on ne saurait donc les confondre.

Enfin, existe-t-il une analogie absolue entre le ducroire bancaire et les garanties gouvernementales diverses que nous avons décrites ? Il semblerait que l'étude des aboutissants de l'affaire et ses mobiles soient des éléments semblables que l'on retrouve dans les deux opérations. Cependant, si le ducroire bancaire est accordé dans l'intérêt de l'exportateur, le ducroire d'Etat se guide sur l'intérêt national. Tous les offices créés à l'étranger, et proposés en France, ont en vue l'intérêt national. Les agents chargés de les gérer doivent s'en inspirer. Les affaires admises au ducroire seront uniquement celles qui auront une utilité nationale.

L'intérêt de l'exportateur paraît alors bien effacé. Il n'est plus primordial, et se réduit à une part de l'intérêt de la collectivité.

Cependant, si l'on ne trouve le nom de ducroire que pour l'Office belge, on peut dire que les divers organismes éstatistes étrangers font du ducroire. Le ducroire belge, le sys-

tème allemand, le projet français ont pour but d'assurer les exportations contre le risque politique, où contre le risque catastrophique. Ils s'inspirent donc pour octroyer leur garantie, de l'état politique et économique du pays importateur et supputent leurs chances de paiement ; ils connaissent leurs propres moyens de se faire rembourser.

Le bénéficiaire immédiat de la garantie d'Etat est sans doute l'exportateur. Mais si l'on peut considérer le ducroire bancaire comme une combinaison de rapports réciproques entre trois individus, l'exportateur, le banquier, l'importateur, pourquoi ne pas envisager l'Etat, assureur du risque politique comme l'intermédiaire ducroire entre la nation importatrice et la nation exportatrice ?

Nous avons vu que le ducroire Belge n'agit pas autrement. Il reçoit les affaires des groupements commerciaux, industriels et coloniaux, représentants des intérêts collectifs. De même, dans le système allemand, l'Etat ne donne son ducroire, quoiqu'il utilise les formes de l'assurance que lorsque les affaires ont été élaborées et déjà soumises à l'assurance-crédit. Il est à remarquer d'ailleurs, que sa dotation budgétaire est augmentée des primes perçues au titre du risque catastrophique. Cela montre que l'Etat n'entend pas faire une opération productive et que la fraction de la prime correspondante au risque catastrophique n'est pas une prime d'assurance puisqu'elle est immédiatement ajoutée à la limite des aléas. Enfin, le système anglais, s'il se rapproche volontairement des méthodes d'assurance-crédit, en est au même point d'évolution que celle-ci, et fait du ducroire ; sans doute pratiquera-t-il uniquement le ducroire jusqu'à ce qu'il soit jugé inutile.

Considérés sur le même plan, le ducroire bancaire, et le ducroire d'Etat, nous apparaissent comme une solution à deux racines de problème de la certitude des paiements. D'une part, les risques commerciaux demandaient une solution commerciale représentée par le ducroire bancaire. D'autre part, l'existence du risque politique ou catastrophique a déterminé la racine « garantie de l'Etat ».

Quel avenir peut-on envisager pour chacun de ces degrés du problème ? Nous avons vu que l'avenir propre du ducroire bancaire est limité, mais que celui de son succédané l'assurance-crédit paraît beaucoup plus brillant. L'avenir du ducroire d'Etat est beaucoup plus difficile à définir. Il est à croire que son rôle deviendra de plus en plus effacé à mesure que le déséquilibre produit par la guerre mondiale s'atténuera, à mesure que les débouchés nouveaux seront conquis. Si une longue stabilité économique et politique se manifestait, la question des risques politiques deviendrait moins angoissante. La sécurité des paiements n'impliquerait plus que des conditions commerciales. Les moyens à mettre en œuvre par l'Etat pour favoriser les exportations seraient autres que la garantie de bonne fin.

Malgré tout, les deux formes de ducroire semblent être liées actuellement pour une action commune. La garantie gouvernementale pourrait donner une impulsion profitable aux formes bancaires du ducroire. Le banquier hésiterait moins à faire du forfait d'escompte et du double tirage, s'il était sûr de trouver la sauvegarde de ses capitaux auprès d'une compagnie d'assurance-crédit, qui, elle-même assurerait ses ressources auprès de l'Etat, contre les risques qu'elle ne peut éluder.

En résumé, dans le problème du crédit à l'exportation, pour assurer la sécurité nécessaire des paiements, ou remédier aux défauts de paiement, le ducroire bancaire, ne peut jouer qu'un rôle passif et effacé. C'est à l'assurance-crédit que l'on demandera l'assurance des risques normaux, craints par l'exportateur, à condition qu'un Office d'Etat aide à son perfectionnement et la préserve contre les dangers encore ignorés et les périls majeurs du crédit à l'exportation.

VU :

Le Président de la thèse :

Henri NOYELLE.

VU :

Le Doyen de la Faculté :

H. NEZARD.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Caen,

Président du Conseil de l'Université,

*Correspondant de l'Académie des Sciences Morales
et Politiques :*

Louis MAIGRON

ADDITIF

La loi du 10 Juillet 1928 publiée après la mise sous presse de notre ouvrage, au *Journal Officiel* du 19 Juillet, autorise le gouvernement à garantir les exportations effectuées par les industries françaises au profit des administrations et services publics étrangers. Elle reproduit littéralement le texte du projet de loi voté par la Chambre des Députés et que nous avons analysé. Elle y ajoute toutefois la composition de la commission consultative prescrite par l'article 1^{er}.

Cette commission chargée de donner son avis sur l'octroi de la garantie, composée des représentants des Ministères du Commerce, des Finances, des Travaux publics et des Affaires étrangères, admet aussi la représentation des intérêts privés. La Banque de France, la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur, l'Office National du Commerce Extérieur, auront des délégués. On n'y trouve pas de représentant des assureurs et réassureurs.

Le système français sépare donc définitivement les deux données du problème de la sécurité des crédits : impulsion donnée à l'initiative privée, garantie du risque exceptionnel. La création de la Société Française d'Assurance pour favoriser le crédit satisfait la première partie du programme ; mais la deuxième n'est exécutée qu'en partie. Le système admet la garantie directe d'une catégorie d'exportation soumise au risque politique, mais ne protège pas l'assurance-crédit ni la masse des exportations contre le risque catastrophique.

Nous avons essayé de montrer précédemment pourquoi cette solution est insuffisante.

BIBLIOGRAPHIE

BLONDEL, *Succursales à l'étranger des Etablissements de Crédit Français.*

DUFOURCQ-LAGELOUSE, *Les Banques étrangères en France.*

CAILLET, *L'organisation du Crédit au Commerce Extérieur en France et à l'Etranger.*

CAUBÈRE, *Le Crédit à l'exportation.* Thèse.

GERMAIN-MARTIN, *Les Problèmes du Crédit en France.*

HAUSER, *Les méthodes allemandes d'expansion économique.*

MIREAUX, *Les Crédits à l'exportation.*

SAYOUS, *Pourquoi et comment il faut former des banques d'Exportation.*

THÉRY, *Les grands établissements de Crédit, avant, pendant et après la guerre.*

L'expansion Commerciale de la France (compte rendu du Congrès National des Conseillers du Commerce extérieur octobre 1922).

La Politique d'expansion économique de la France (compte rendu du Congrès. d'octobre 1924).

Le commerce extérieur de la France (compte rendu du Congrès de Juin 1926).

Rapport de M. CHAMPIN, au Congrès de Nice, 1928.

LACOUR et BOUTERON, *Précis de Droit commercial.*

LYON-CAEN et RENAULT, *Traité de Droit commercial.*

TERREL et LEJEUNE, *Traité des opérations commerciales de Banque.*

J. BRÉTHE, *Le Crédit confirmé en Droit français.*

A. LÉGAL, *Le Crédit confirmé en pays étranger.*

L. MARAIS, *Des ouvertures en banque de crédits confirmés et non confirmés.*

Pierre ETIENNE, *Les crédits par acceptation.*

C. ANCEY, *Une politique des Crédits commerciaux.*

— *Les risques du Crédit. — L'assurance des crédits commerciaux.*

J. BOUCHET, *La garantie des Crédits commerciaux et l'assurance-crédit.*

DESTANNE DE BERNIS, *L'assurance des crédits.*

POMMERY, *Changes et monnaies.*

La politique financière et monétaire de la France (Semaine de la Monnaie, 1922).

Journal Officiel, Débats parlementaires.

Revue politique et parlementaire.

Le Temps.

L'Exportateur Français.

La Journée Industrielle.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE. — <i>Les solutions données par l'initiative privée au problème de la sécu- rité du crédit à l'exportation</i>	
	15
CHAPITRE PREMIER. — DU CRÉDIT A L'EXPORTATION, DE SA MOBILISATION ET DE SES RISQUES.....	
	15
1° Le paiement des exportations	15
2° La Mobilisation du crédit.....	18
3° Les Risques du crédit : Risques normaux...	22
— — — Risques anormaux..	25
CHAPITRE II. — DES GARANTIES DU CRÉDIT A L'EXPOR- TATION ET DU DUCROIRE BANCAIRE.....	
	31
1° L'échec des garanties internationales.....	31
2° Définition juridique de ducroire bancaire....	34
Modalités	36
Double tirage et clause sans garantie.....	37
Forfait d'escompte	40
Nature juridique : le ducroire contrat d'as- surance	42
3° La pratique du Ducroire bancaire.....	44
CHAPITRE II. — DES EXTENSIONS DU DUCROIRE BAN- CAIRE	
	51
1° Les groupements commerciaux garants de bonne fin	51
2° L'assurance-crédit	55

DEUXIEME PARTIE. — <i>De l'Etat « Ducroire »</i>	61
<i>Généralités</i>	61
CHAPITRE PREMIER. — LES SYSTÈMES ANGLAIS....	65
1° Premier système : Financement et garantie..	66
2° Deuxième système : Garantie gouvernementale	69
3° Système définitif : Assurance des crédits selon les méthodes de l'initiative privée...	73
CHAPITRE II. — L'OFFICE DE DUCROIRE BELGE.....	85
CHAPITRE III. — L'INTERVENTIN DE L'ETAT DANS L'AS- SURANCE-CRÉDIT EN ALLEMAGNE ET DANS DIVERS PAYS	91
Allemagne	91
Italie	97
Etats-Unis et divers	98
CHAPITRE IV — LE « DUCROIRE » DE GOUVERNEMENT EN FRANCE. PROJETS ET VOEUX.....	99
Projet de la Banque Nationale du Commerce extérieur, de 1921.....	100
Congrès des Conseillers du Commerce Extérieur 1921	104
Congrès de 1922. Vœu tendant à l'organisation de l'assurance-crédit	105
Congrès de Lyon 1924	109
Congrès de Bordeaux 1926, projet Clémentel, opposition à l'intervention de l'Etat.....	110
La création de la Société française d'assurance pour favoriser le crédit.....	114
Congrès de Nice 1928	116
Disposition législative en faveur de l'assurance- crédit	117
Projet voté par la Chambre des Députés.....	118

CHAPITRE V. — L'ÉTAT ASSUREUR DU RISQUE EXCEP-	
NEL	121
CONCLUSION	129
ADDITIF	135
BIBLIOGRAPHIE	137

